

# **Die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen**

**(Ein Beitrag zur Geschichte des Finanzausgleiches in der Schweiz)**

**DISSERTATION**

**DER RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT  
DER UNIVERSITÄT ZÜRICH**

**ZUR ERLANGUNG DER**

**WÜRDE EINES DOKTORS DER VOLKSWIRTSCHAFT**

**VORGELEGT VON**

**HANS ROSSI**

**VON GLATTFELDEN ZH**

**GENEHMIGT**

**AUF ANTRAG VON HERRN PROF. DR. W. BICKEL**

**BRUNNER & BODMER ZÜRICH**

**1952**



# **Die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen**

**(Ein Beitrag zur Geschichte des Finanzausgleiches in der Schweiz)**

DISSERTATION

DER RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT  
DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

ZUR ERLANGUNG DER

WÜRDE EINES DOKTORS DER VOLKSWIRTSCHAFT

VORGELEGT VON

**HANS ROSSI**

VON GLATTFELDEN ZH

GENEHMIGT

AUF ANTRAG VON HERRN PROF. DR. W. BICKEL

BRUNNER & BODMER ZÜRICH

1952

Die Rechts- und staatswissenschaftliche  
Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung  
vorliegender Dissertation, ohne damit zu den  
darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung  
zu nehmen.

Zürich, den 16. Februar 1952.

Der Dekan:  
Prof. Dr. G. Weiss



MEINEN ELTERN IN DANKBARKEIT



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

## VORWORT

Die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen sind ein Ausdruck der starken Stellung der Kantone in unserem Bundesstaat. Sie entstanden meistens in politisch und wirtschaftlich bewegten Zeiten. In den Kriegs- und Krisenjahren gelang es jeweils dem Bund nicht mehr, seinen Verpflichtungen auf ordentlichem Wege nachzukommen. Die ihm in der Verfassung zugewiesenen Einnahmen erwiesen sich als zu ungenügend, und er musste auf Einnahmequellen greifen, die traditions-gemäss den Kantonen gehörten. Die Bedeutung der Anteile hat in den letzten Jahrzehnten ständig zugenommen; den Höhepunkt erreichte diese Entwicklung in den Jahren des zweiten Weltkrieges. Die kantonalen Anteile spielten deshalb auch in den langjährigen Bemühungen um die Neuordnung des eidgenössischen Finanzhaushaltes - in der Folge kurz Bundesfinanzreform genannt - eine Rolle. Immerhin muss bemerkt werden, dass die Anteile in den gesamten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kantonen nicht von entscheidender Bedeutung sind.

Während den Verhandlungen um die Bundesfinanzreform wurde verschiedentlich die Forderung aufgestellt, die kantonalen Anteile aufzuheben und die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auf eine neue Basis zu stellen. Das Ende der eidgenössischen Anteilspolitik schien gekommen zu sein. Die sich in dieser Richtung anbahnende Entwicklung war einer der Gründe gewesen, warum die vorliegende Arbeit begonnen wurde. Es wurde ursprünglich beabsichtigt, die Geschichte der kantonalen Anteile von ihrer Entstehung bis zu ihrer Beendigung darzustellen. Dieses Ziel konnte nicht erreicht werden, denn die Bemühungen um die Bundesfinanzreform blieben erfolglos. An Stelle der Neuordnung trat lediglich eine weitere Verlängerung der "Uebergangsordnung". Somit blieben auch die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen bestehen. Die Dissertation - die sich weitgehend auf die Unterlagen der Bundesfinanzreform stützt - wurde im März 1950 abgeschlossen. Die letzten wichtigen Entwicklungen im Gebiete der eidgenössischen Finanzpolitik fanden deshalb keine Berücksichtigung mehr.

Die Arbeit entstand auf Anregung von Herrn Prof. Dr. WILHELM BICKEL; ihm möchte ich an dieser Stelle für die Förderung der vorliegenden Dissertation und für das allgemeine Interesse an meinem Studiengang bestens danken. Es ist mir ferner eine angenehme Pflicht den Herren der Eidgenössischen Steuerverwaltung in Bern, für die lebenswürdige und verständnisvolle Mitarbeit meinen Dank auszusprechen.

Zürich, im März 1952

Hans J. Rossi

## INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| LITERATURVERZEICHNIS                                                                                   | 7   |
| EINLEITUNG                                                                                             | 12  |
| I. ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG DER EINZELNEN KANTONALEN ANTEILE                                         | 16  |
| 1. Die Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes.                                   | 16  |
| 2. Die kantonalen Anteile am Ertrag des eidgenössischen Alkoholmonopols.                               | 29  |
| 3. Die Verteilung der Einnahmen aus dem Handelsregister zwischen Bund und Kantonen.                    | 42  |
| 4. Die Verteilung des Ertrages der Patenttaxen der Handelsreisenden auf die Kantone.                   | 45  |
| 5. Der Anteil der Kantone am Reingewinn der schweizerischen Nationalbank.                              | 52  |
| 6. Die Beteiligung der Kantone am Ertrag eidgenössischer Steuern.                                      | 70  |
| a. Die Anteile der Kantone am Ertrag der Stempelabgaben und der Couponsteuer.                          | 70  |
| b. Die Beteiligung der Kantone am Ertrag der beiden Kriegsteuern des ersten Weltkrieges.               | 84  |
| c. Die Anteile der Kantone an den Erträgen der Kriegsgewinnsteuern des ersten und zweiten Weltkrieges. | 94  |
| d. Der kantonale Anteil an der eidgenössischen Krisenabgabe.                                           | 101 |
| e. Die Beteiligung der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Wehrsteuer.                               | 108 |
| f. Die Anteile der Kantone am Ertrag des eidgenössischen Wehr-<br>opfers.                              | 115 |
| II. DIE BEDEUTUNG DER KANTONALEN ANTEILE IN IHRER GESAMTHEIT                                           | 119 |
| 1. Ihre bisherige Bedeutung für die Kantone.                                                           | 119 |
| 2. Die zukünftige Gestaltung der kantonalen Anteile.                                                   | 134 |
| III. SCHLUSSWORT                                                                                       | 142 |

## LITERATURVERZEICHNIS

### 1. ALLGEMEINE LITERATUR

- Abegg, H.: Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen. Ein Beitrag zur Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Bern 1948.
- Amonn, A.: Bundesstaatliche Finanzordnung; kritische und positive Bemerkungen zu den Fragen der Bundesfinanzreform. Bern 1948.
- Amstutz, P. und Wyss, E.: Die Neuerungen im eidgenössischen Stempelsteuerrecht. Zürich 1928.
- Bickel, W.: Funktion und Bemessung der Staatsbeiträge. Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1937.
- Blumenstein, E.: Kommentar zum Bundesgesetz über die Stempelabgaben, Bern 1918.
- Blumenstein, E.: Die eidgenössischen Erlasse betr. die neue ausserordentliche Kriegssteuer. Bern 1921.
- Blumenstein, E.: Das Steuerrecht der Finanzvollmachten. Archiv für schweiz. Abgaberecht, Band II, 1933-34.
- Blumenstein, I.: Die allgemeine eidgenössische Wehrsteuer unter Berücksichtigung der gesamten Rechtsprechung betr. die direkte Bundessteuer. Zürich 1943.
- Burckhardt, W.: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1974, 3. Auflage, Bern 1931.
- Chastonay, H.O. de: Partage des compétences fiscales entre la Confédération et les cantons. Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 1943.
- Engeli, H.A.: Die schweizerische Nationalbank. Die rechtliche Natur ihrer Organisation und ihrer Funktionen. Dissertation Zürich 1944.
- Fleiner, F.: Zentralismus und Foederalismus in der Schweiz. Zürich 1918.

- Freudiger, H.: Die Einkünfte des Bundes während der Jahre 1914-1918 auf Grund neuer Gesetze und Verordnungen. Dissertation Bern 1921.
- Frick, W.: Die Wehrpflicht und die ausserdienstlichen militärischen Pflichten nach schweizerischem Recht. Dissertation Zürich 1920.
- Geiges, A.: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen seit 1919. Dissertation Zürich 1935.
- Göttisheim, E.: Der Einfluss der Wirtschaftskonjunktur auf den schweiz. Bundeshaushalt in den Jahren 1924-1933. Dissertation Basel 1935.
- Grossmann, E. (I): Bundesstaatliche Finanzpolitik. Zürich 1917.
- Grossmann, E. (II): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1903.
- Grossmann, E. (III): Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie. Bern 1948.
- Grossmann, E.: Gestaltende Kräfte im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Zeitschrift für schweiz. Volkswirtschaft und Statistik, 1943.
- Haller, H.: Lastenausgleich und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Dissertation Zürich 1947.
- Hänecke, K.: Der Finanzbedarf von Bund, Kantonen und Gemeinden. Eine finanzstatistische Studie. Dissertation Zürich 1946.
- Henggeler, J. und E.: Kommentar zum Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer. Zürich 1940-43.
- Hensel, A.: Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung. Berlin 1922.
- Higy, C.: Ueber die steuerrechtliche und steuerpolitische Bedeutung der Begriffe direkte und indirekte Steuern in der Schweiz. Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 1927.
- Higy, C.: Die wirtschaftlichen Grundlagen des Finanzausgleichs in der Schweiz. Zeitschrift für Statistik und Volkswirtschaft, 1936.
- Higy, C.: Aufgabenverteilung und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen. Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 1943.
- Higy, C.: Die Bundesfinanzreform und Art. 42 f. der Bundesverfassung. Festgabe F. Fleiner, 1937.

- Higy, C.: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Zürich 1939.
- Im Hof, Jöhr, Landmann: Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben. Zürich 1918.
- Jöhr, A.: Die schweizerischen Notenbanken 1826-1913, Zürich 1915.
- Jöhr, A.: Die schweizerischen Nationalbank. Bern 1910.
- Koch, H.: Darstellung und Kritik der schweiz. Kriegsgewinnsteuer. Dissertation Zürich 1922.
- Landmann, J.: Gutachten zur Frage der bundesrechtlichen Einführung von Stempelabgaben. Bern 1916.
- Landmann, J.: Zur Frage der Einführung eines eidgenössischen Couponstempels. Zürich 1920.
- Lienhart, H.: Der schweiz. Militärpflichtersatz. Dissertation Zürich 1923.
- Matti, A.: Die Bundessubvention als Rechtsinstitut des schweizerischen Bundesrechtes. Dissertation Zürich 1929.
- Perret, C.: Le régime fiscal de l'alcool en Suisse. Thèse Neuchâtel 1937.
- Perret, Ch.: Die eidgenössische Krisenabgabe. Zürich 1934.
- Perret, Ch.: Kommentar zum eidgenössischen Wehropfer, Zürich 1940.
- Perret, Ch.: Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer. Zürich 1941.
- Perret, Ch.: Kommentar zum neuen Wehropfer und zum Steueramnestiebeschluss. Zürich 1945.
- Perret, Ch.: Die zusätzliche Wehrsteuer. Zürich 1947.
- Popitz, J.: Art. Der Finanzausgleich, im Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1926, Bd. 2, S. 338 ff.
- Popitz, J.: Art. Finanzausgleich, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. A., Jena 1926, Bd. 3, S. 1016 ff.
- Popitz, J.: Art. Einkommenssteuer, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. A., Jena 1926, Bd. 3, S. 400 ff.
- Probst, R.: Der Finanzausgleich in der Rechtsordnung des schweiz. Bundesstaates als gesetzgeberisches Problem. Berner Habilitationsschrift 1948.
- Speiser, P.: Gutachten über den Militärpflichtersatz, Bern 1916.

- Steiger, J. & Higy, C.: Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. 1: Bund, Kantone, Gemeinden 1913-1933, Bern 1934.
- Steiger, J.: Betrachtungen über den Finanzhaushalt der Kantone und ihre Beziehungen zum Bund. Bern 1899.
- Steiger, J.: Der Finanzhaushalt der Schweiz, 4 Bände. Bern 1915-1919.
- Steiger, J.: Zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1904.
- Steiger, V.J.: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Dissertation Bern 1923.
- Schär, A.: Aufwand- und Deckungsgrundsätze im schweizerischen Bundeshaushalt, insbesondere in der Kriegs- und Nachkriegszeit. Dissertation Zürich 1930.
- Schanz, G.: Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, 5 Bde., Stuttgart 1890.
- Schlegel, E.: Das dringlichste eidgenössische Steuerproblem. Neue Zürcher Zeitung Nr. 967, 1942.
- Treyer, A.: L'impôt sur le coupon dans la législation fédérale suisse. Thèse Fribourg 1939.
- Von Harling, O.: Die schweizerische Militärsteuer. Dissertation Freiburg i. Breisgau 1912.
- Wettstein, W.: Die Vorschriften über die neue ausserordentliche Kriegssteuer. Zürich 1921.
- Wilfling, J.: Die schweizerische Nationalbank im Dienste der Finanzverwaltung des Bundes. Dissertation Zürich 1932.
- Wyss, E.: Stempelabgaben, Quellenwehrsteuer und Verrechnungssteuer, Basel 1944.

## 2. AMTLICHE PUBLIKATIONEN

Ämtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS); Eidgenössische Gesetzessammlung.

Beiträge zur schweizerischen Statistik, Finanzen von Bund, Kantonen und Städten, Hefte 13, 15, 16, 19, 21.

- Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform vom 14.3.1947, Bern 1947.
- Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft (Bbl.).
- Bundessubventionen und gesetzliche Anteile, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Hefte 25, 53, 61, 69, 76, 80, 105, 138, 155, 193, 213. Herausgegeben vom Eidgenössischen Statistischen Amt, Bern.
- Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft.
- Erste eidgenössische Kriegssteuer, Statistik, Herausgegeben von der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Bern 1920.
- Neue ausserordentliche eidgenössische Kriegssteuer 1921-1932, Statistik, Herausgegeben von der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Bern 1926, 1931 und 1935.
- Eidgenössische Krisenabgabe, Statistik der 1., 2. und 3. Periode, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Hefte 77, 88, 98.
- Eidgenössische Wehrsteuer III. Periode, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 192.
- Eidgenössisches Wehropfer 1940 und 1945-1947, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Hefte 135 und 195.
- Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden 1920 und 1921. Schweizerische Statistische Mitteilungen, Heft 4, Herausgegeben von der Eidgenössischen Steuerverwaltung.
- Vernehmlassungen, Die, der Kantonsregierungen, der politischen Parteien und der Spitzenverbände der Wirtschaft usw. zum Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform vom 14.3.1947, Bern 1947 ("Vernehmlassungen").

## EINLEITUNG

Die sinnvolle Verteilung der Aufgaben und der zu ihrer Erfüllung notwendigen Einnahmequellen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten bildet das Hauptproblem eines jeden Bundesstaates. Das Nebeneinander verschiedener Hoheitsträger in einem Staatsgebiet führt notwendigerweise zu einem ständigen Kampf um die Abgrenzung der Kompetenzen, Dieser Ausmarchung kommt dabei im finanziellen Sektor besondere Bedeutung zu. Erst die zweckmässige Gestaltung des Finanzausgleichs ergibt die Grundlagen für die gedeihliche Entwicklung sowohl des Bundes wie auch seiner Glieder. Der Finanzausgleich umfasst nach Popitz "die Gesamtheit der Tatbestände und Regelungen, die die finanziellen Beziehungen unter den in einem Einheitsstaat oder in einer Staatenverbindung vorhandenen Gebietskörperschaften zum Inhalt haben." (1)

Wohl in keinem andern Bundesstaat stiess von jeher die Ordnung dieser finanziellen Beziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten auf so grosse Schwierigkeiten wie in der Schweiz. Der eidgenössische Finanzausgleich ist denn auch gekennzeichnet durch eine ausserordentlich enge Verflechtung und durch den klar erkennbaren Kompromisscharakter der getroffenen Lösungen. Ganz besonders gilt dies für die Zeitepoche seit dem Ausbruch des ersten Weltkrieges.

Es ist nun das Bestreben dieser Arbeit, einen ganz bestimmten, in der Regel wenig beachteten Ausschnitt aus der Gesamtheit der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen zur Darstellung zu bringen. Wir meinen die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen. Sie sind eine typisch schweizerische Erscheinung und bilden vor allem seit der Verfassungsrevision von 1874 einen integrierenden Bestandteil des eidgenössischen Finanzausgleichs. Ihre Entstehungsgeschichte ist in gewisser Hinsicht ein getreues Spiegelbild der sich seit Jahrzehnten ständig vergrössernden Diskrepanz in der Verteilung der Aufgaben einerseits und der Einnahmequellen anderseits zwischen Bund und Kantonen. Die dem Bund in der revidierten Verfassung von 1874 zugewiesenen Einnahmequellen erwiesen sich auf die Dauer als zu ungenügend und zu unelastisch und der Bund war in immer höherem Masse gezwungen, zur Erfüllung der ihm auferlegten Ver-

---

1) Popitz, Art. Der Finanzausgleich, im Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1926, Band 2, S. 343.

pflichtungen auf Einnahmequellen zu greifen, die traditionsgemäss den Kantonen gehörten. Ueberdies war es aus allgemein volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Erwägungen notwendig, bestimmte Kompetenzen von den Kantonen auf den Bund zu übertragen. Zu einer derartigen Einschränkung ihrer Souveränität, die jedes Mal auch mit einer finanziellen Einbusse verbunden war, erklärten sich die Kantone aber nur unter der Bedingung bereit, dass sie für diesen Eingriff des Bundes in irgendeiner Weise entschädigt würden.

Die kantonalen Anteile lassen sich in ihrer Gesamtheit nicht in ein einheitliches System einordnen. Die Ursachen, die zu ihrer Entstehung und ihrer konkreten Ausgestaltung führten, haben letzten Endes ihren Ursprung in einer b e s t i m m t e n staats- oder finanzpolitischen Situation. Eine Untersuchung der einzelnen kantonalen Anteile setzt deshalb jedes Mal auch eine Betrachtung der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse der betreffenden Zeitepoche und der darauf beruhenden Beziehungen zwischen Bund und Kantonen voraus. "Vielleicht in keinem Bundesstaat ist eine Skizzierung der historischen Entwicklung so notwendig als bei der Eidgenossenschaft. Nur so wird man die gewaltigen Schwierigkeiten erkennen, die sich einer eventuellen Gesamtrevision der gegenwärtigen Ordnung, welche tief im Staatsrecht verwurzelt ist, entgegenstellen werden und müssen. In gewissem Sinn ist die Arbeitsteilung (und damit die Verteilung der Finanzmittel) zwischen Bund und Kantonen nur historisch zu erklären." (2)

Die kantonalen Anteile bilden in erster Linie einen Teil des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Darüber hinaus aber gehören sie durch die Art und Weise ihrer Verteilung auch in den Problembereich des interkantonalen Finanzausgleichs. Es war eines der Ziele der Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg, die kantonalen Anteile besser in den Dienst des interkantonalen Finanzausgleichs zu stellen. Wir werden uns mit dieser Frage im letzten Abschnitt unserer Arbeit befassen.

Unter den zahlreichen Faktoren, die in ihrer Gesamtheit den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen darstellen, werden die kantonalen Anteile nicht selten den Bundessubventionen gleichgesetzt. Es rührt dies daher, dass in gewissen Grenzfällen eine begriffliche Abgrenzung schwer fällt.

Das deutlichste Unterscheidungsmerkmal zwischen kantonalen Anteilen und Subventionen liegt in der durchaus verschiedenartigen Zweckbestimmung. Der Bund gewährt Subventionen zur Erfüllung und Förderung konkreter Aufgaben. Das heisst, die Verwendung der Subventionsgelder durch die Empfänger ist zum voraus bestimmt. Dem Bund steht in der Regel denn auch das Recht zu, die Einhaltung der Subventionsbedingungen zu kontrollieren. Die Subventionen dienen der wirt-

---

2) Haller, Lastenausgleich und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, Diss. Zürich 1947, S. 12.

schaftlichen Koordination und erlauben die Erzielung eines Lastenausgleichs in regionaler, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht. Sie geben dem Bund auch die Möglichkeit, die Struktur der Volkswirtschaft in einer bestimmten, von ihm beabsichtigten Richtung zu verändern.

In Bezug auf die Zweckbestimmung unterscheiden sich die kantonalen Anteile grundsätzlich von den Subventionen. Wie wir schon angedeutet haben, erfüllen die meisten Anteile eine Entschädigungsfunktion. Als Kompensation für ihre Bereitschaft, dem Bunde bestimmte Kompetenzen abzutreten, wurden die Kantone an gewissen Bundeseinnahmen beteiligt. "Ihrem historisch-politischen Entstehungsgrunde nach sind die Anteile entweder Abfindungen für vom Bund übernommene kantonale Einnahmen oder Entschädigungen für den Einbruch des Bundes in die Finanzhoheit der Kantone..." (3)

In Berücksichtigung dieser Begründung wäre es demnach unzulässig, den Kantonen die Verwendung der Einnahmen aus ihren kantonalen Anteilen vorzuschreiben. "Da die Anteile fast durchwegs Entschädigungen für dem Kanton weggenommene Einnahmequellen bilden, müssen diese auch frei über ihren Anteil verfügen können." (4)

Das Merkmal der freien Verfügbarkeit trennt die Anteile von der Masse der Subventionen. Oder noch schärfer formuliert: Die Subventionen sind mit bestimmten Ausgaben der Kantone, die Anteile mit bestimmten Einnahmen des Bundes verknüpft. Aus dieser Feststellung geht hervor, dass z.B. der sogenannte Benzinzoll-Anteil zu den Subventionen zu zählen ist, da die Kantone gesetzlich verpflichtet sind, diese Gelder ausschliesslich für den Unterhalt und den Ausbau der Strassen zu verwenden. (5) Auf der andern Seite darf der kantonale Anteil am Ertrag des Alkohol-Monopols, trotz der Bestimmung dass 10 % zur Bekämpfung des Alkoholismus verwendet werden müssen, nicht als Subvention aufgefasst werden.

Die rechtlichen Grundlagen der kantonalen Anteile sind uneinheitlich. Die Anteile an den Erträgen des Alkoholmonopols, des Militärpflichtersatzes, der Patenttaxen der Handelsreisenden und der Stempel- und Couponsteuer beruhen auf der ordentlichen Gesetzgebung. Die kantonalen Beteiligungen an der eidgenössischen Krisenabgabe, an der Wehrsteuer, dem Wehropfer und der Kriegsgewinnsteuer entstanden in Zeiten ausserordentlicher Vollmachten des Bundesrates.

Die finanzielle Bedeutung der kantonalen Anteile hat sich seit dem ersten Weltkrieg ständig vergrössert. Sie erreichte im zweiten Weltkrieg und in der

- 
- 3) Probst, Der Finanzausgleich in der Rechtsordnung des schweizerischen Bundesstaates als gesetzgeberisches Problem. Berner Habilitationsschrift 1948. Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 254, S. 85.
  - 4) Steiger und Higy, Finanzhaushalt der Schweiz, Band 1: Bund, Kantone und Gemeinden, Bern 1934, S. 203.
  - 5) Probst ist anderer Auffassung, a.a.O. S. 86.

unmittelbaren Nachkriegszeit ihren Höhepunkt. 1910 bezogen die Kantone nur rund 11 Millionen Franken an Anteilen, 1947 über 130 Millionen. Damit sind diese Gelder sowohl für den Bund wie auch ganz besonders für die kantonalen Haushalte zu einem bedeutsamen Faktor geworden. Es ist deshalb verständlich, dass im Rahmen der Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg auch die Frage der kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen eingehend geprüft wurde. Es ist offensichtlich, dass eine Reihe von ihnen ihren ursprünglichen Zweck längst erfüllt hat und heute keine Daseinsberechtigung mehr besitzt. Da aber in gewissen Kantonen die Einnahmen aus den Anteilen dem Ertrag der gesamten kantonalen Steuern gleichkommen oder ihn gar übersteigen, stellt die vorgesehene Aufhebung der kantonalen Beteiligungen die betreffenden Finanzhaushalte vor schwerwiegende Probleme.

Eine Beurteilung der Bedeutung der Anteile und ein Vergleich mit den übrigen wirklichen Einnahmen der Stände ist nur dann befriedigend, wenn die in den Kantonsrechnungen der betreffenden Jahre tatsächlich verbuchten Anteile in Betracht gezogen werden. Diese Beträge weichen infolge zeitlicher Verschiebung in der Verbuchung oft erheblich von den in den eidgenössischen Staatsrechnungen ausgewiesenen Zahlen ab.

Seit 1930 bearbeitet die Eidgenössische Steuerverwaltung regelmässig sämtliche Kantonsrechnungen nach einheitlichen Gesichtspunkten. Die Ergebnisse werden seit 1943 teilweise in den Publikationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung veröffentlicht. (6) Bei den in den folgenden Tabellen verwendeten Zahlen haben wir uns für die Zeit von 1930-1942 auf eine interne, d.h. unveröffentlichte Zusammenstellung der Eidgenössischen Steuerverwaltung gestützt. Die Ergebnisse seit 1943 entnehmen wir den "Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten" und diejenigen vor 1930 in der Regel den verschiedenen Arbeiten des Eidg. Statistischen Amtes über "Bundessubventionen und gesetzliche Anteile." (7)

---

6) "Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten", Beiträge zur Schweizerischen Statistik, Hefte 13, 15, 16, 19, 21.

7) Statistische Quellenwerke der Schweiz, Hefte, 25, 53, 61, 69, 76, 80, 86, 105, 138, 155, 193, 213.

## 1. ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG DER EINZELNEN KANTONALEN ANTEILE

### 1. DIE BETEILIGUNG DER KANTONE AM ERTRAG DES MILITÄERPFLICHTERSATZES

Die Grundlagen des heutigen Militärpflichtersatzes wurden schon in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts mit der Einführung von sogenannten "Wehrsteuern" durch vereinzelte Kantone geschaffen. Allerdings unterschieden sich jene Abgaben wesentlich von der heutigen Form des Militärpflichtersatzes, handelte es sich dabei doch nicht um eine der gesetzlich vorgeschriebenen Arten der Erfüllung der Wehrpflicht, sondern recht eigentlich um einen Loskauf vom Militärdienst. Dies konnte durch Stellung eines Ersatzmannes und durch Entrichtung einer Montierungsabgabe verhältnismässig leicht erreicht werden. (1) Uebrigens dienten jene Abgaben in erster Linie einem fiskalischen Zweck, indem sie dazu bestimmt waren, die kantonalen Kriegskassen zu füllen. "Wehrsteuern" dieser Art - die in ihrer Ausgestaltung weitgehend von Frankreich her beeinflusst worden waren - wurden schon 1804 in Bern und 1805 in Zürich gesetzlich verankert. (2)

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts - die Bundesverfassung von 1848 hatte keine Aenderung der bestehenden Ordnung gebracht - trat dann in einigen Kantonen der Gedanke des "Loskaufes" in den Hintergrund und die Idee der "Ersatzpflicht" im Sinne eines Ausgleichs der Leistungen zwischen Diensttuenden und Nicht-Diensttuenden wurde vorherrschend. So hatten zum Beispiel im Kanton Zürich die Diensttuenden einen, die vom Militärdienst Befreiten hingegen zwei Franken in die kantonale Montierungskasse zu zahlen. (3) Nach und nach revidierten auch andere Kantone ihre "Wehrsteuern" in dieser Richtung, so dass anlässlich der verschiedenen Versuche der siebziger Jahre, den Militärpflichtersatz bundesrechtlich zu ordnen, wenigstens teilweise auf die kantonale Praxis abgestellt werden konnte.

---

1) Frick, Die Wehrpflicht und die ausserdienstlichen militärischen Pflichten nach schweizerischem Recht. Diss. Zürich 1919, S. 71.

Von Harling, Die schweizerische Militärsteuer. Diss. Freiburg im B. 1912, S. 45.

2) Frick, a.a.O. S. 71.

3) Frick, a.a.O. S. 71.

Die Grenzbesetzung von 1870/71 hatte die Schwächen des eidgenössischen Militärwesens schonungslos aufgedeckt und eindrücklich die Notwendigkeit gezeigt, die gesamte Militärorganisation auf eine neue Grundlage zu stellen. Bei dieser Gelegenheit sollte durch eine bundesrechtliche Regelung auch dem bunten kantonalen "Wehrsteuer"-Gemisch ein Ende bereitet werden. Wir können im Rahmen dieser Arbeit auf eine Betrachtung der in den siebziger Jahren vollzogenen Reorganisation des schweizerischen Wehrwesens verzichten, obwohl natürlich die Neuordnung des Militärpflichtersatzes und die Verteilung der Erträge zwischen Bund und Kantonen damit in engstem Zusammenhang standen.

Der Verfassungsentwurf von 1872, der in seiner ganzen Ausgestaltung wesentlich durch zentralistisch denkende Gruppen beeinflusst worden war, sah auf dem Gebiete des Militärpflichtersatzes eine grundlegende Aenderung der bestehenden Ordnung vor. Der Ertrag des Militärpflichtersatzes, der bis anhin den Kantonen jährlich rund eine Million Franken eingetragen hatte, sollte in Zukunft ganz an den Bund fallen. Diese Regelung, die unter andern Voraussetzungen auch später immer wieder vorgeschlagen wurde, stiess 1872 auf die einmütige Ablehnung der Kantone, obwohl sie infolge der Uebertragung des gesamten Wehrwesens an den Bund weitgehend entlastet wurden. Im Vordergrund jener Diskussionen um den Verfassungsentwurf von 1872 standen aber weniger finanzpolitische, als vielmehr staatspolitische Ueberlegungen, die im unversöhnlichen Gegensatz zwischen Zentralisten und Föderalisten ihren Ausdruck fanden. So trug die vorgesehene Neuordnung des Militärpflichtersatzes, die nach der Meinung gewisser föderalistischer Kreise geradewegs zu einer Entrechtung der Kantone hätte führen müssen, nicht unwesentlich zum Scheitern des Verfassungsprojektes von 1872 bei. (4)

Die revidierte Bundesverfassung von 1874 verpflichtete den Bund in Art. 18, Abs. 4, über den Militärpflichtersatz einheitliche Bestimmungen zu erlassen. (5) In bezug auf die künftige Verteilung des Ertrages zwischen Bund und Kantonen wurde den kantonalen Begehren, die schon 1872 und dann wieder bei den Diskussionen um den neuen Verfassungsentwurf von 1874 mit aller Schärfe gestellt worden waren, weitgehend entsprochen und dem Bund schliesslich nur die Hälfte des Bruttoertrages des Militärpflichtersatzes zugewiesen. (6) An dieser Regelung hielten die Kantone in der Folge fest, obwohl schon 1874 eindeutig feststand, dass der Bund infolge der Uebernahme des Wehrwesens, der Reorganisation und Modernisierung der Armee, in Zukunft mit steigenden Militärlasten rechnen musste, die die gesamten ehemaligen Militärausgaben der Kantone bald beträchtlich über-

---

4) Steiger und Higy, a.a.O. S. 174.

5) Art. 18, Abs. 4 BV von 1874: "Der Bund wird über den Militärpflichtersatz einheitliche Bestimmungen aufstellen."

6) Art. 42, lit. e) der Bundesverfassung von 1874.

schritten. So stiegen die Ausgaben des Bundes für das Wehrwesen von 3 ½ Millionen Franken im Jahre 1873 auf 11 Millionen im Jahre 1875 und erreichten 1890 20 ½ Millionen. (7) Die Militärlasten der Kantone vor 1874 waren bedeutend kleiner gewesen, (Vgl. Tab. 1). Diese Entwicklung wirkte sich nur deshalb nicht in voller Schärfe zu Ungunsten des Bundes aus weil dieser in den betreffenden Jahren steigende Zolleinnahmen erzielte, was aber 1874 noch keineswegs mit Sicherheit vorauszusehen war.

Was sich 1874 bei der Festsetzung des Verteilungsmodus des Militärpflichtersatzes zum ersten Mal mit aller Deutlichkeit gezeigt hatte, wiederholte sich später bei andern kantonalen Anteilen immer wieder: die Tatsache nämlich, dass der Kampf zwischen Bund und Kantonen um die Festsetzung der Höhe der kantonalen Anteilsquoten stets mit einem mehr oder weniger ausgeprägten Sieg der Kantone endigte.

Allerdings darf man nicht übersehen, dass die Kantone - deren finanzielle Lage im allgemeinen nicht günstig war - auf Grund der Verfassung von 1874 auf die Post- und Zollentschädigungen, die ihnen die Bundesverfassung von 1848 zugesprochen hatte, verzichten mussten. Dies wirkte sich besonders für einige Grenzkantone empfindlich aus. Trotzdem war aber für die überwiegende Mehrheit der Kantone die 1874 getroffene Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen sehr vorteilhaft. (8) Dies hätte teilweise auch dann noch zugezählt, wenn der Militärpflichtersatz ganz an den Bund gefallen wäre (Vgl. Tab. 1). Dass man 1874 eine Schlechterstellung der Kantone unter allen Umständen vermeiden wollte - obwohl dies von gewissen Kantonen anlässlich der "Reutezuginitiative" von 1894 auf's heftigste bestritten wurde - (9) geht auch daraus hervor, dass die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis durch die für jene Zeit reichlich bemessenen Bundesbeiträge für den Unterhalt der internationalen Alpenstrassen indirekt für ihre anderweitigen Verluste entschädigt wurden. (10) Für

---

7) Steiger und Higy, a.a.O. S. 175.

8) Steiger und Higy, a.a.O. S. 174.

Bbl. 1874/II/S. 748.

Bbl. 1894/II/S. 835.

9) Bbl. 1894/II/S. 832.

Grossmann I, Bundesstaatliche Finanzpolitik, Zürich 1917, S. 16.

10) Art. 30, Abs. 3: "Ausnahmsweise erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, eine jährliche Entschädigung, welche in Würdigung aller Verhältnisse, festgestellt wird wie folgt: Für Uri, Fr. 80 000.--, für Graubünden Fr. 200 000.--, für Tessin, Fr. 200 000.--, für Wallis Fr. 50 000.--"

Fortsetzung der Anmerkung 10 auf Seite 20.

Tab. 1 Der Wegfall der Zoll- und Postentschädigungen und die Neuordnung des Militärpflichtersatzes im Jahre 1874  
(in Franken)

| Kantone                                                                                                       | Belastung der kantonalen Finanzhaushalte |                                                 |          | Entlastung durch Wegfall der Militärausgaben | Vergütung gemäss Art. 30 BV | Tatsächlicher Gewinn | Gewinn bei vollständiger Abtretung des Militärpflichtersatzes |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------|----------------------------------------------|-----------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------|
|                                                                                                               | Wegfall der Zoll- und Post-Anteile       | Abtretung der Hälfte des Militärpflichtersatzes | Zusammen |                                              |                             |                      |                                                               |
| Kantone, die auch bei vollständiger Abtretung des Militärpflichtersatzes an den Bund gewonnen hätten          |                                          |                                                 |          |                                              |                             |                      |                                                               |
| Zürich                                                                                                        | 357 919                                  | 126 551                                         | 484 470  | 729 819                                      | -                           | 245 359              | 118 808                                                       |
| Bern                                                                                                          | 514 125                                  | 108 964                                         | 623 089  | 919 039                                      | -                           | 295 950              | 186 986                                                       |
| Luzern                                                                                                        | 128 308                                  | 31 315                                          | 159 623  | 313 621                                      | -                           | 153 998              | 122 683                                                       |
| Schwyz                                                                                                        | 26 474                                   | 6 241                                           | 32 715   | 99 284                                       | -                           | 66 569               | 60 328                                                        |
| Obwalden                                                                                                      | 7 548                                    | 1 298                                           | 8 846    | 10 684                                       | -                           | 1 838                | 540                                                           |
| Nidwalden                                                                                                     | 6 176                                    | -                                               | 6 176    | 12 295                                       | -                           | 6 119                | 6 119                                                         |
| Glarus                                                                                                        | 27 044                                   | 3 329                                           | 30 674   | 83 691                                       | -                           | 53 318               | 49 989                                                        |
| Zug                                                                                                           | 12 098                                   | 5 696                                           | 17 794   | 34 093                                       | -                           | 16 299               | 10 603                                                        |
| Freiburg                                                                                                      | 88 092                                   | 13 090                                          | 101 182  | 189 096                                      | -                           | 87 914               | 74 824                                                        |
| Solothurn                                                                                                     | 55 778                                   | 29 466                                          | 85 244   | 167 652                                      | -                           | 82 408               | 52 942                                                        |
| Schaffhausen                                                                                                  | 68 766                                   | 11 816                                          | 80 582   | 111 362                                      | -                           | 30 780               | 18 964                                                        |
| Appenzell A-Rh.                                                                                               | 37 690                                   | -                                               | 37 690   | 134 006                                      | -                           | 96 316               | 96 316                                                        |
| Appenzell I-Rh.                                                                                               | 6 047                                    | 260                                             | 6 307    | 25 306                                       | -                           | 18 999               | 18 739                                                        |
| St. Gallen                                                                                                    | 252 187                                  | 53 135                                          | 305 322  | 431 368                                      | -                           | 126 046              | 72 911                                                        |
| Waadt                                                                                                         | 424 356                                  | 27 681                                          | 452 037  | 563 848                                      | -                           | 111 811              | 84 130                                                        |
| Genf                                                                                                          | 136 787                                  | 6 256                                           | 143 043  | 257 067                                      | -                           | 114 024              | 107 768                                                       |
| Kantone, die bei vollständiger Abtretung des Militärpflichtersatzes an den Bund einen Verlust erlitten hätten |                                          |                                                 |          |                                              |                             |                      |                                                               |
| Basel-Land                                                                                                    | 80 934                                   | 15 131                                          | 96 065   | 104 506                                      | -                           | 8 441                | - 6 690                                                       |
| Aargau                                                                                                        | 296 292                                  | 108 541                                         | 404 833  | 448 896                                      | -                           | 44 063               | -64 478                                                       |
| Thurgau                                                                                                       | 88 705                                   | 23 113                                          | 111 818  | 128 160                                      | -                           | 16 342               | - 6 771                                                       |
| Neuenburg                                                                                                     | 105 866                                  | 46 089                                          | 151 955  | 162 182                                      | -                           | 10 227               | -35 862                                                       |
| Kantone, deren Verluste durch die Bundesbeiträge gemäss Art. 30 BV kompensiert wurden                         |                                          |                                                 |          |                                              |                             |                      |                                                               |
| Uri                                                                                                           | 101 061                                  | 665                                             | 101 726  | 33 454                                       | 80 000                      | 11 728               | 11 063                                                        |
| Graubünden                                                                                                    | 292 186                                  | 25 815                                          | 318 001  | 199 158                                      | 200 000                     | 81 147               | 55 332                                                        |
| Tessin                                                                                                        | 298 813                                  | 17 099                                          | 315 601  | 180 409                                      | 200 000                     | 64 808               | 47 709                                                        |
| Valais                                                                                                        | 133 813                                  | 16 430                                          | 150 243  | 121 877                                      | 50 000                      | 21 634               | 5 204                                                         |

(Fortsetzung der Tabelle 1)

| Basel-Stadt   | Basel-Stadt, dessen Ausfall durch<br>Art. 1 der Uebergangsbestimmungen zur BV von 1874 vergütet wurden |         |           |           |         |          |          |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|-----------|---------|----------|----------|
|               | 262 798                                                                                                | 4 985   | 267 783   | 103 350   | -       | -164 433 | -169 418 |
| S c h w e i z | 3 809 863                                                                                              | 682 966 | 4 492 829 | 5 564 223 | 530 000 | 160 705  | 918 739  |

Quelle: Bbl. 1874/11/S. 747.

den Kanton Basel-Stadt, der ebenfalls einen Ausfall erlitt, wurde auf Grund des Art. 1 der Uebergangsbestimmungen zur Verfassung eine Sonderregelung getroffen. Der Grenzkanton wurde für seine infolge der Art. BV 20, 30, 36 und 42 lit. e erlittenen Einnahmeausfälle nach Inkrafttreten dieser Artikel im ersten Jahr mit 120 000 Franken, im zweiten mit 80 000 Franken, im dritten mit 50 000 Franken, im vierten mit 30 000 Franken und im fünften mit 20 000 Franken entschädigt. (11)

Obige Tabelle (Tab. 1) gibt Aufschluss über die durch die Bundesverfassung von 1874 erfolgten hauptsächlichsten Veränderungen in den kantonalen Einnahmen und Ausgaben. (12) Erst bei einer solchen gesamthaften Betrachtung

Fortsetzung der Anmerkung 10 von Seite 18.

Abs. 4: "Für Besorgung des Schneebruchs auf dem St.Gotthard erhalten die Kantone Uri und Tessin eine jährliche Entschädigung von zusammen Fr. 40 000.-- für so lange, als die Strasse über den Bergpass nicht durch eine Eisenbahn ersetzt sein wird." AS 1, S. 1.

11) Bundesbeschluss betreffend Vollziehung des Art. 1 der Uebergangsbestimmungen der revidierten BV, vom 18.3.1875, AS 1, S. 445.

12) Die verwendeten Zahlen sind insofern nicht ganz befriedigend als bei den wegfallenden kantonalen Militärausgaben nur auf das Jahr 1872 abgestellt wird, was gewisse Zufälligkeiten in sich schliesst. Wie aber die bundesrätliche Botschaft vom 24.8.1874 ausführt, lagen für 1871 und 1873 keine zuverlässigen Zahlen über die kantonalen Militärausgaben vor.

Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 24.8.1874 betreffend Vollziehung des Art. 1, lit. 2 der Uebergangsbestimmungen der revidierten BV, Bbl. 1874/11/S. 747. Ferner Bbl. 1894/11/S. 835.

lässt sich die Bedeutung der damaligen Regelung des Militärpflichtersatzes erkennen.

Mit der verfassungsmässigen Ordnung des Militärpflichtersatzes im Jahre 1874 war aber nur der erste Schritt getan; der Erlass eines Ausführungsgesetzes stiess in den folgenden Jahren auf beträchtliche Schwierigkeiten und gelang erst beim dritten Versuch im Jahre 1878. In der Zwischenzeit wurde der Militärpflichtersatz weiterhin auf Grund der kantonalen Gesetze bezogen, was infolge der von Kanton zu Kanton verschiedenen Bemessung, Veranlagung und Erhebung zu einer stark unterschiedlichen Belastung der Pflichtigen führte. Die Kantone Zürich und Neuenburg machten den Bundesrat 1877 darauf aufmerksam, dass sie auf dieser Basis nicht mehr bereit seien, die Hälfte ihres kantonalen Militärpflichtersatzes an den Bund abzuliefern. (13) Wie berechtigt diese Einwendungen waren, geht aus der folgenden Zusammenstellung hervor. Sie vermittelt gleichzeitig eine Uebersicht über die ausserordentlich unterschiedliche Belastung durch die verschiedenen kantonalen "Wehrsteuern" vor Inkrafttreten der bundesgesetzlichen Regelung.

An den Bund abgelieferter halber Militärpflichtersatz pro Kopf  
der Bevölkerung im Durchschnitt der Jahre 1875/76 (14)

| Kantone         | Rp.  |
|-----------------|------|
| Neuenburg       | 64,2 |
| Zürich          | 51,0 |
| Zug             | 40,0 |
| Luzern          | 38,0 |
| Solothurn       | 34,1 |
| Basel-Stadt     | 33,4 |
| St. Gallen      | 33,4 |
| Aargau          | 29,0 |
| Schaffhausen    | 28,0 |
| Basel-Land      | 26,0 |
| Thurgau         | 24,5 |
| Appenzell A-Rh. | 22,6 |
| Wallis          | 22,1 |
| Tessin          | 21,2 |
| Waadt           | 19,0 |
| Bern            | 16,5 |
| Genf            | 16,0 |

13) Bericht des Bundesrates betreffend die Militärpflichtersatzsteuer, vom 4.2.1878. Bbl. 1878/I/S. 225 ff.

14) Bbl. 1878/I/S. 228.

| Kantone         | Rp.  |
|-----------------|------|
| Glarus          | 14,2 |
| Freiburg        | 13,7 |
| Nidwalden       | 10,3 |
| Schwyz          | 10,0 |
| Obwalden        | 9,5  |
| Graubünden      | 8,5  |
| Appenzell I-Rh. | 8,5  |
| Uri             | 1,6  |

Das erste Bundesgesetz über den Militärpflichtersatz vom 23. Dez. 1875 wurde in der Volksabstimmung vom 9. Juli 1876 verworfen. Das gleiche Schicksal erlitt die neue Vorlage vom 27. März 1877, die in der Abstimmung vom 21. Oktober 1877 unterlag.

Die Gründe, die den Souverän zweimal kurz nacheinander veranlassten, die Zustimmung zu verweigern, sind verschiedenartiger Natur, unter anderem wurde offensichtlich die Belastung als zu hoch empfunden, was daraus hervorgeht, dass im Gesetz von 1875 die Personaltaxe acht Franken betrug, im Gesetz von 1877 sieben Franken und in der endgültigen Fassung von 1878 schliesslich nur noch sechs Franken.

Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1878 (15), das am 8. Oktober 1878 (16) in Kraft trat, sah eine Personaltaxe von sechs Franken und einen Zuschlag von 1,5 Promille vom reinen Vermögen und 1,5 ‰ vom reinen Einkommen vor. Die jährliche einfache Steuer eines Pflichtigen sollte aber den Betrag von 3000 Franken nicht übersteigen. In die Vermögensbesteuerung wurde auch das halbe anwartschaftliche Vermögen einbezogen, und zwar aus der Ueberlegung, dass wehrpflichtige Söhne reicher Eltern im Alter von 20–25 Jahren oft keinen Pflichtersatz vom Erwerb zu bezahlen hätten, was gegenüber den weniger Bemittelten, die schon früh dem Erwerb nachgehen müssten, eine Ungerechtigkeit darstelle. Dieses Argument hat heute zum Teil an Bedeutung verloren; anlässlich der Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg wurde denn auch eine Revision dieser Bestimmung verlangt.

Der Militärpflichtersatz, eine Kombination von Kopfsteuer, Erwerbssteuer und Vermögenssteuer (17), ist rechtlich eine Befreiungsabgabe, d.h. seine Zahlung ist eine der beiden gesetzlichen Formen der Militärpflicht. (18) Die

---

15) AS 3, S. 565.

16) Bbl. 1878/III/ S. 762.

17) Grossmann I a.a.O. S. 36.

18) Steiger und Higy a.a.O. S. 273.

Veranlagung und Erhebung erfolgt durch die Kantone unter der Aufsicht des Bundes.

Die Bundesverfassung von 1874 und das Bundesgesetz von 1878 hatten dem Bund ausdrücklich die Hälfte des **B r u t t o** - Ertrages zugewiesen. Schon im Jahre 1886 aber nahm ein Bundesratsbeschluss (19) an diesem Verteilungsmodus eine Aenderung vor, indem den Kantonen unter bestimmten Voraussetzungen gestattet wurde, vom Ertrag 5 % als Bezugsgebühren abzuziehen und die Hälfte dieses Nettoertrages an den Bund zu überweisen. Durch eine Verordnung vom 10. April 1908 (20), wurde die Bezugsprovision auf 8 % und der kantonale Anteil damit auf 54 % erhöht. Dies bedeutete eine offensichtliche Verfassungswidrigkeit.(21)

Wir werden über die Festsetzung und Vergütung von Veranlagungs- und Erhebungskosten infolge Durchführung von eidgenössischen Steuern durch die Kantone noch in einem andern Zusammenhang zu sprechen haben.

Anlässlich der Revision der Militärorganisation der schweiz. Eidgenossenschaft vom 12. April 1907 (22) hätte die Gelegenheit bestanden, auch den Militärflichtersatz, der der Militärorganisation von 1874 entsprach, der neuen Regelung des Wehrwesens anzupassen, und zwar im Sinne einer vollständigen Ueberlassung an den Bund. Es hätte dies umso eher verantwortet werden können, als die Aufwendungen des Bundes für die Landesverteidigung ständig anstiegen, während die Verpflichtungen der Kantone auf militärischem Gebiet immer kleiner wurden. Schliesslich wurde aber auf eine Neuordnung verzichtet, weil die finanzielle Lage der Kantone anscheinend so schlecht war, dass für viele der Ausfall des halben Militärflichtersatzes untragbar gewesen wäre.

Die Abänderungen und Ergänzungen des Bundesgesetzes über den Militärflichtersatz, die seit 1878 vorgenommen wurden, ziehen wir - soweit sie nicht ausdrücklich unser Thema betreffen - nicht in Betracht. (23)

Ein erstes umfassendes Revisionsbegehren wurde 1913 im Ständerat gestellt (24); es verlangte eine Steigerung des Ertrages des Militärflichtersatzes zwecks rascherer Aeufnung des Invalidenfonds. Am bestehenden Verteilungsmodus zwischen Bund und Kantonen sollte nichts geändert werden. Der Ausbruch des

---

19) Bundesratsbeschluss betreffend den Bezug des Militärflichtersatzes, vom 19.2.1886. AS 9, S. 24.

20) AS 24, S. 541.

21) Burckhardt, Kommentar der schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Auflage, Bern 1931, S. 354.

22) Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12.4.1907. AS 23, S. 781.

23) Z.B. Bundesgesetz vom 29.3.1901. AS 18, S. 695.

24) Bbl. 1923/I/S. 450.

ersten Weltkrieges setzte aber vorerst allen Revisionsbestrebungen ein Ende.

Gestützt auf Art. 8 des Bundesgesetzes von 1878 wurde der Militärpflichtersatz während der Kriegszeit verdoppelt. (25) Diese Massnahme brachte den Kantonen Mehreinnahmen, während auf der andern Seite die hohen Mobilisationskosten zu einer fortschreitenden Verschuldung des Bundes führten. Mit dem Jahre 1919 wurde die Verdoppelung wieder aufgehoben. (26) Die Geldentwertung und die schärfere Veranlagung bewirkten aber, dass die kantonalen Anteile nur unmerklich zurückgingen und 1925 den hohen Stand des Jahres 1918 wieder erreicht hatten. (Vgl. Tab. 2.)

Ein Budgetbeschluss vom 21. Dezember 1916 übertrug die Oberaufsicht über das Militärsteuerwesen vom Militär- auf das Finanzdepartement. In seinem Kreisreiben vom 3. Januar 1917, in dem er die Kantonsregierungen von dieser Neuregelung in Kenntnis setzte, wies der Bundesrat daraufhin, dass sowohl vom Standpunkt des Bundes wie der Kantone eine Erhöhung der Steuersätze des Militärpflichtersatzes angezeigt wäre. (27) In seiner Begründung stützte sich der Bundesrat in erster Linie auf ein Gutachten von Professor Speiser, der schon 1915 vom eidgenössischen Finanzdepartement den Auftrag erhalten hatte, die Möglichkeit einer Ertragssteigerung des Militärpflichtersatzes zu prüfen. (28)

Vorerst wurde aber eine Revision mit der Begründung hinausgeschoben, dass der Krieg die Notwendigkeit einer Reorganisation des eidgenössischen Heerwesens gezeigt hätte und dass beide Fragen - infolge ihrer engen Verflechtung - miteinander geregelt werden sollten. (29) Dass man aber eine Revision noch auf einem ganz andern Wege erwartete, nämlich durch einen radikalen Abbau der Armee, geht aus der bundesrätlichen Botschaft vom 5. Februar 1923 über die Abänderung des Militärpflichtersatz-Gesetzes hervor und ist bezeichnend für jene Nachkriegszeit:

"Die Tatsache, dass die Ausgestaltung des Militärpflichtersatzes in engstem Zusammenhang mit der Organisation des Heerwesens steht und der Umstand, dass heute noch nicht mit Gewissheit vorausgesehen werden kann, ob unsere militärischen Einrichtungen nicht schon in nächster Zeit tiefgreifende Änderungen erleiden werden (wir denken dabei namentlich an die Abrüstungstendenzen im Völkerbund) sprechen gegen eine Anhandnahme der Revision des Gesetzes im gegenwärtigen Zeitpunkt." (30)

---

25) Vgl. Bundesratsbeschluss betreffend die Militärsteuer mit Bezug auf den Aktivdienst vom 15.1.1915, AS 31, S. 15.

26) AS 36, S. 66 und AS 37, S. 480.

27) Bbl. 1917/I/S. 25, ferner: Bbl. 1917/I/S. 115 und Bbl. 1918/IV/S. 250.

28) Gedrucktes Gutachten von Prof. Speiser, vom 31.1.1916, Bern 1916.

29) Bbl. 1923/I/S. 451.

30) Bbl. 1923/I/S. 451/452.

Im Prinzip aber anerkannte der Bundesrat die Notwendigkeit einer Neuordnung. Einmal aus formal-rechtlichen Gründen, waren doch die Grundlagen des Militärpflichtersatzes durch die zahlreichen Kreisschreiben und Verordnungen stark verändert worden. Der Bundesrat unterstrich aber besonders die fiskalischen Momente einer solchen Revision, indem er auf den gesteigerten Finanzbedarf des Bundes und der Kantone hinwies.

Am 8. Juli 1922 hatte das eidgenössische Finanzdepartement den kantonalen Militärdirektoren ein Programm für die Revision des Gesetzes unterbreitet und sie zur Meinungsäusserung aufgefordert. Die in Zusammenarbeit mit dem Militärdepartement und den zuständigen kantonalen Ämtsstellen durchgeführten Revisionsarbeiten ergaben einen ersten Entwurf, der am 13. Dezember 1922 und am 22. Januar 1923 durch eine vom Finanzdepartement einberufene Expertenkommission durchberaten wurde. (31) Hier stellte sich zuerst die grundsätzliche Frage, ob nicht der Militärpflichtersatz durch eine allgemeine Wehrsteuer ersetzt werden sollte, die von sämtlichen Nicht-Militärdienstleistenden, also auch von Frauen und Ausländern zu entrichten wäre. Dieser Vorschlag wurde aber aus verschiedenen stichhaltigen Gründen abgelehnt. Es wurde vor allem darauf hingewiesen, dass es sich bei einer derartigen Ausgestaltung des Militärpflichtersatzes um nichts anderes als eine direkte Bundessteuer handeln würde, wobei die Leistung von Militärdienst ein Steuerbefreiungsgrund wäre. Der Gedanke, die Erhebung des Militärpflichtersatzes auch auf Ausländer auszudehnen, wurde übrigens anlässlich der Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg erneut erwogen. In Berücksichtigung der verbindlichen zwischenstaatlichen Vereinbarungen über Wehrpflicht und Militärpflichtersatz wurde dieser Plan aber rasch wieder fallen gelassen.

Auf Grund seiner Vorschläge hatte der Bundesrat in seiner Botschaft von 1923 mit einer Mehreinnahme von 4,4 Millionen Franken gerechnet, die nach dem alten Schlüssel zwischen Bund und Kantone hätte verteilt werden sollen. Aber diese Revisionsbestrebungen führten nicht zum Ziel. Der Zeitpunkt für eine Neuordnung des Militärpflichtersatzes war angesichts der militärfeindlichen Strömungen jener Nachkriegszeit denkbar schlecht gewählt. Die Unpopularität der bundesrätlichen Vorlage veranlasste die Finanzkommission, den eidgenössischen Räten Nichteintreten zu empfehlen. (32)

Eine Vollziehungsverordnung aus dem Jahre 1934 fasste alle Bestimmungen über den Militärpflichtersatz, die seit 1878 erlassen worden waren, zusammen; der bestehende Verteilungsmodus zwischen Bund und Kantonen erfuhr dabei aber

---

31) Bbl. 1923/I/S. 253 ff.

32) Bbl. 1923/I/S. 462.

Geiges, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen seit 1919, Diss. Zürich 1935, S. 43.

keine Aenderung. (33) Drei Jahre später versuchte eine Sparkommission auf Grund des Finanzprogrammes von 1936 und im Rahmen der Vorarbeiten für eine Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes, den Verteilungsschlüssel zu Gunsten des Bundes zu revidieren indem sie besonders die seit 1878 eingetretenen Veränderungen in der Aufgabenverteilung auf militärischem Gebiet hervorhob, Dieser Versuch scheiterte aber schon in seinen Anfängen am Widerstand der Kantone. (34)

Wie im ersten Weltkrieg ordnete auch 1939 ein Bundesratsbeschluss für die Dauer des Krieges die Verdoppelung des Militärpflichtersatzes an.

Der zeitweilige Rückgang der kantonalen Anteile während der Kriegszeit ist im wesentlichen auf die vermehrten Dienstleistungen in den betreffenden Jahren und auf die neuen Bestimmungen über die Anrechnung von geleistetem Dienst zurückzuführen. (35) Für die Erhöhung der Erträge seit 1945 ist das gestiegene Nominaleinkommen der Pflichtigen verantwortlich. (Vgl. Tab. 2). Ein Bundesratsbeschluss vom 27. November 1945 hatte die Verdoppelung des Militärpflichtersatzes wieder aufgehoben, so dass seit 1946 auf der Grundlage des Bundesgesetzes von 1878 und der Vollziehungsverordnung von 1934 wieder die seit sieben Jahren bestehenden Sätze erhoben werden.

Im Rahmen der kurz nach der Beendigung des zweiten Weltkrieges einsetzenden Bestrebungen zur Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes wurden auch der Militärpflichtersatz und die Frage der kantonalen Ertragsbeteiligungen einer eingehenden Prüfung unterzogen. Zwar geschah dies weniger im Hinblick auf den Militärpflichtersatz als solchen, als vielmehr im Zusammenhang mit andern kantonalen Anteilen und innerhalb der verschiedenen Varianten, die zur Neuregelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen vorgeschlagen wurden.

Schon die Expertenkommission für die Bundesfinanzreform (36) hatte eine Revision des Militärpflichtersatzes befürwortet und zwar im Sinne einer Ertragssteigerung, einer Vereinfachung und Verbesserung des Veranlagungs- und Bezugsverfahrens durch Einbeziehung in die projektierte direkte Bundessteuer und durch eine Neuordnung in der Besteuerung des anwartschaftlichen Vermögens. In den Vernehmlassung zur Bundesfinanzreform (37) haben verschiedene kantonale Regierungen,

---

33) Verordnung vom 26.6.1934 über Vollziehung des Bundesgesetzes betreffend den Militärpflichtersatz. AS 50, S. 519.

34) Bbl. 1948/I/S. 526.

35) Bundesratsbeschluss vom 10. 3. 1942, AS 58, S. 223.

Bundesratsbeschluss vom 16. 2. 1943, AS 59, S. 131.

Bundesratsbeschluss vom 17. 12. 1943, AS 59, S. 985.

36) Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform an den Bundesrat, vom 14. 3. 1947.

37) Die Vernehmlassungen der Kantonsregierungen, der politischen Parteien und

politische Parteien und Wirtschaftsverbände diese Anregungen unterstützt und im weiteren unter anderem auch eine progressive Ausgestaltung der Abgabe und eine Erhöhung der Grundtaxe verlangt. Demgegenüber wurde vor allem von Seiten des Bundesrates immer wieder darauf hingewiesen, dass eine Revision der Gesetzgebung über den Militärpflichtersatz nur in Verbindung mit einer Neuordnung der gesamten Militärorganisation vorgenommen werden könne. Der Zusammenhang zwischen den Leistungen der Dienstpflichtigen und Nicht-Dienstpflichtigen dürfe nicht übersehen werden, und die Prinzipien einer direkten Steuer könnten nicht ohne weiteres auf den Militärpflichtersatz angewendet werden.

Es erübrigt sich, auf diese Fragen näher einzutreten, da die Revisionsbestrebungen noch im Anfangsstadium sind und die künftige Ausgestaltung des Militärpflichtersatzes weitgehend vom Ausgang der Bundesfinanzreform abhängt.

In bezug auf die kantonalen Anteile waren die geäußerten Meinungen ausserordentlich verschieden. So sprachen sich z.B. in den Vernehmlassungen der Kanton Zürich (38), die Schweizerische Konservative Volkspartei (39) und die Schweizerische Bankiervereinigung für eine vollständige Aufhebung der kantonalen Anteile aus. Die freisinnig-demokratische Partei der Schweiz (40) befürwortete eine starke Reduktion. Im Gegensatz dazu lehnten aber z.B. Schwyz und Appenzell I-Rh. (41) jeden Abbau mit der Begründung ab, dass ihre Finanzhaushalte auf die Einnahmen aus dem Militärpflichtersatz angewiesen seien.

In seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 (42) erinnerte der Bundesrat daran, dass die Kantone 1874 am Ertrag beteiligt wurden, weil ihre finanzielle Lage weniger gut war als die des Bundes, und weil sie zudem auch für gewisse Leistungen zur Bekleidung und Ausrüstung der Armee aufkommen mussten. Schon seit längerer Zeit, ganz besonders aber seit dem zweiten Weltkrieg, habe sich dieses Bild grundlegend verändert. Einerseits müssten die ständig steigenden Aufwendungen für das Wehrwesen fast ausschliesslich vom Bunde allein getragen werden und anderseits sei die finanzielle Situation der Kantone unvergleichlich viel besser als diejenige des eidgenössischen Finanzhaushaltes.

Den Kantonen obliegen nach Art. 166 der Militärorganisation nur noch die folgenden Pflichten: (43)

---

der Spitzenverbände der Wirtschaft usw. zum Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für die Bundesfinanzreform vom 14. März 1947.

38) "Vernehmlassungen" S. 5 ff.

39) "Vernehmlassungen" S. 150 ff.

40) "Vernehmlassungen" S. 121 ff.

41) "Vernehmlassungen" S. 34 ff und S. 78 ff.

42) Bbl. 1948/I/S. 526.

43) Bbl. 1948/I/S. 527.

Tab. 2. Die Anteile der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes  
(in 1000 Franken)

| Kantone       | 1914  | 1918  | 1922  | 1929  | 1933  | 1938  | 1943  | 1947  | Pro Kopf<br>der Wohn-<br>bevölkerung<br>1940/44 (*)<br>in Franken |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------------------------------------------|
| Zürich        | 934   | 840   | 906   | 1 207 | 1 105 | 938   | 1 314 | 1 525 | 2.34                                                              |
| Bern          | 856   | 1 105 | 1 029 | 1 154 | 1 003 | 853   | 1 350 | 1 335 | 1.97                                                              |
| Luzern        | 91    | 225   | 212   | 281   | 267   | 233   | 282   | 368   | 1.83                                                              |
| Uri           | 25    | 21    | 16    | 21    | 17    | 16    | 51    | 35    | 2.05                                                              |
| Schwyz        | 26    | 67    | 57    | 70    | 67    | 59    | 96    | 99    | 1.61                                                              |
| Obwalden      | 17    | 18    | 14    | 20    | 22    | 20    | 30    | 27    | 1.43                                                              |
| Nidwalden     | 3     | 15    | 11    | 17    | 19    | 17    | 19    | 26    | 1.43                                                              |
| Glarus        | 22    | 63    | 36    | 49    | 36    | 29    | 32    | 51    | 1.35                                                              |
| Zug           | 37    | 45    | 35    | 42    | 42    | 36    | 49    | 50    | 1.64                                                              |
| Freiburg      | 123   | 159   | 136   | 183   | 169   | 163   | 238   | 266   | 1.97                                                              |
| Solothurn     | 129   | 216   | 156   | 181   | 159   | 153   | 184   | 314   | 1.77                                                              |
| Basel-Stadt   | 133   | 280   | 254   | 358   | 328   | 295   | 323   | 383   | 2.60                                                              |
| Basel-Land    | 65    | 95    | 89    | 115   | 113   | 99    | 144   | 172   | 1.84                                                              |
| Schaffhausen  | 56    | 91    | 62    | 86    | 70    | 67    | 99    | 97    | 2.34                                                              |
| Appenzell-ARh | 86    | 63    | 56    | 58    | 49    | 41    | 58    | 63    | 1.45                                                              |
| Appenzell-IRh | 17    | 14    | 8     | 11    | 11    | 9     | 15    | 13    | 1.20                                                              |
| St. Gallen    | 371   | 323   | 299   | 309   | 290   | 265   | 376   | 462   | 1.44                                                              |
| Graubünden    | 141   | 143   | 128   | 150   | 133   | 121   | 131   | 163   | 1.29                                                              |
| Aargau        | 275   | 360   | 298   | 361   | 330   | 280   | 345   | 501   | 1.75                                                              |
| Thurgau       | 73    | 162   | 135   | 163   | 145   | 139   | 182   | 233   | 2.04                                                              |
| Tessin        | 142   | 146   | 145   | 177   | 156   | 138   | 161   | 224   | 1.14                                                              |
| Vaud          | 192   | 379   | 357   | 394   | 395   | 323   | 566   | 660   | 1.91                                                              |
| Valais        | 65    | 109   | 79    | 129   | 123   | 115   | 161   | 178   | 11.15                                                             |
| Neuchâtel     | 116   | 243   | 224   | 260   | 200   | 165   | 259   | 270   | 2.25                                                              |
| Genève        | 233   | 254   | 231   | 291   | 267   | 254   | 422   | 464   | 2.77                                                              |
| Schweiz       | 4 228 | 5 436 | 4 973 | 6 087 | 5 516 | 4 828 | 6 887 | 7 979 | 1.92                                                              |

\*) Zur Zeit der Verdoppelung des Militärpflichtersatzes während des zweiten Weltkrieges (Durchschnittszahlen).

Quellen: Statistische Quellenwerke;

"Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten",  
Unveröffentlichte Statistik der Eidg. Steuerverwaltung.

"Die Kontrollführung der Wehrpflichtigen;

die Beschaffung der persönlichen Ausrüstung, die den Kantonen keine Ausgaben verursacht, da ihnen die Kriegstechnische Abteilung die Anschaffungskosten zu den maximalen Tarifpreisen vergütet;

die Instandhaltung, der Unterhalt und der Ersatz der persönlichen Ausrüstung, einschliesslich der Durchführung der gemeindeweisen Inspektionen und der Truppenretablierungen, deren Kosten, einschliesslich der Aufwendungen für Besoldungen, Heizungsspesen, Amortisation von Maschinen und Werkzeugen vom Bund voll zurückvergütet werden;

der Unterhalt der Korpsausrüstung der kantonalen Einheiten und Truppenkörper, der lediglich Kontrollen und kleinere Ueberholungen erfordert, da die Korpsausrüstung nach allen Dienstleistungen der Truppen zu Lasten des Bundes instandgestellt wird;

die Verwaltung (einschliesslich Magazinierung) der Korpsausrüstung der kantonalen Einheiten, die Gegenstand der zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Zeughausverträge bildet."

Der Bundesrat war nun der Auffassung, dass sich angesichts dieser Aufgabenverteilung eine Beteiligung der Kantone am Ertrag des Militärpflichtersatzes nicht mehr rechtfertigt. Immerhin sollte ihnen auch in Zukunft eine angemessene Bezugsprovision von mindestens 8-10 % verbleiben.

Wir haben schon betont, dass die endgültige Regelung des Militärpflichtersatzes und damit auch des Verteilungsmodus zwischen Bund und Kantonen davon abhängen wird, welche endgültige Lösung der Bundesfinanzreform schliesslich durchgeführt werden wird.

## 2. DIE KANTONALEN ANTEILE AM ERTRAG DES EIDGENÖSSISCHEN ALKOHOLMONOPOLS

Aus volkshygienischen und sozialpolitischen Gründen wurde gegen Ende des letzten Jahrhunderts die Gesetzgebungskompetenz im Alkoholwesen von den Kantonen auf den Bund übertragen. Ähnlich wie bei der Errichtung der Nationalbank liess es sich auch bei dieser Regelung nicht vermeiden, dass die kantonalen Fisci auf bisherige Einnahmen verzichten mussten. Zu dieser Einschränkung ihrer Finanzhoheit erklärten sich die Kantone nur gegen eine entsprechende Kompensation bereit. Sie verlangten nicht nur eine Ertragsbeteiligung am geplanten eidgenössischen Alkoholmonopol, sondern darüber hinaus für eine gewisse Uebergangszeit auch eine Entschädigung für den Wegfall ihrer Einnahmen aus den Ohmgeldern, d.h. der kantonalen Eingangsgebühren auf Wein und andern geistigen Getränken. Die letztere Forderung widersprach der Verfassung von 1874. Schliesslich musste aber den kantonalen Begehren weitgehend entsprochen

werden, wollte man nicht die Durchführung und Wirksamkeit der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung, der im Kampf gegen den Alkoholismus eine grosse Aufgabe zugeordnet war, gefährden. (1)

Das mit der Verfassung von 1848 begonnene Werk der Niederlegung interkantonalen Wirtschaftsschranken wurde 1874 konsequent fortgesetzt. So bestimmte Art. 32 der revidierten Bundesverfassung, dass die in jenem Zeitpunkt noch in 17 Kantonen bestehenden Ohmgelder mit dem Jahre 1890 entschädigungslos dahinfallen sollten. In der Verfassung von 1848 war es diesen, die Mehrheit bildenden Kantonen gelungen, eine gewisse Anerkennung des Ohmgeldes zu erzielen. Allerdings wurde eine Neueinführung oder Erhöhung des Ohmgeldes untersagt. Damit hatte die Verfassung die Kantone in zwei Gruppen eingeteilt, wovon die eine von der zukünftigen Benützung der recht bedeutsamen Einnahmequelle, die die kantonalen Ohmgelder darstellten, ausgeschlossen wurde. (2) Bei der Neuordnung dieser Frage anlässlich der Verfassungsrevision von 1874 war man sich bewusst, dass gewisse Kantone aus dem Ohmgeld bisher beträchtliche Einnahmen erzielt hatten, die ihnen nun nicht einfach weggenommen werden konnten. In Berücksichtigung dieses Umstandes wurde festgesetzt, dass die Bestimmung des Art. 32 erst 16 Jahre nach der Verfassungsrevision in Kraft treten sollte. Der Verfassungsgeber war der Ansicht, dass es den betreffenden Kantonen in dieser Uebergangszeit möglich sein sollte, sich den veränderten Verhältnissen anzupassen und neue Einnahmequellen zu erschliessen. Nachdrücklich und mit Recht wurde vom Bundesrat darauf hingewiesen, dass es sich beim entschädigungslosen Wegfall des Ohmgeldes nicht um eine Benachteiligung der erwähnten 17 Kantone handle, da sie nur auf Einnahmen verzichten müssten, die sie bisher dank der Benachteiligung der übrigen Kantone erzielt hatten und die die anderen Kantone schon seit 1848 nicht mehr hatten erheben dürfen. Ein Anspruch auf eine Entschädigung der dahinfallenden Ohmgelder bestand also in keiner Weise.

In den achtziger Jahren zeigte es sich immer deutlicher, dass nur vereinzelte Kantone gewillt oder in der Lage waren, als Ersatz für die Ohmgelder andere geeignete Einnahmequellen zu erschliessen. Mit Besorgnis sah man daher jenem Zeitpunkt entgegen, wo die Kantone auf Grund des Art. 32 auf bisherige Einnahmen in der Höhe von 3 1/2 Millionen Franken verzichten müssen. (3) Es fehlte in diesen Jahren denn auch nicht an Stimmen, die verlangten, dass die Kantone weiterhin das Recht haben sollten, die Ohmgelder zu erheben. Auch den acht Kantonen ohne Ohmgeld sollte nach Meinung dieser Krei-

---

1) Grossmann (1), Bundesstaatliche Finanzpolitik, Zürich 1917, S. 15.

2) Bbl. 1885/I/S. 473.

3) Bbl. 1894/II/S. 839.

se die Erlaubnis gegeben werden, die Eingangsgebühren auf geistigen Getränken wieder einzuführen. (4)

Im Gegensatz zu diesen Ansichten, die geradezu eine Rückkehr zu den Zuständen vor 1848 befürworteten, war man vor allem im Bunde der Auffassung, dass es sich infolge der Ausdehnung des Eisenbahnnetzes und der dadurch bedingten Umwandlung der Verkehrsverhältnisse, sowie in Berücksichtigung der allgemeinen finanz- und sozialpolitischen Entwicklung rechtfertigen würde, die kantonalen Ohmgelder schon vor 1890 aufzuheben. Es zeigte sich zudem immer mehr, dass das Problem der Ohmgelder zusammen mit der allgemeinen Regelung des eidgenössischen Alkoholwesens gelöst werden musste, da beide Fragen in engstem Zusammenhang standen. Tatsächlich wurden denn auch zu Beginn der achtziger Jahre die Forderungen aus allen Schichten des Schweizervolkes immer lauter, die eine wirksame Bekämpfung des sich ausbreitenden Alkoholismus und eine Bundeskontrolle des Verkaufs in - und ausländischer gebrannter Wasser verlangten. Nicht zuletzt hatten die Ohmgelder, die in gewissen Kantonen die Einfuhr weniger schädlicher alkoholischer Getränke verhinderten, diese unerfreuliche Entwicklung gefördert. (5)

Aus der Fülle der Vernehmlassungen zur Alkoholfrage sei nur diejenige des neuenburgischen Grossen Rates vom 17. Mai 1882 erwähnt, die für viele andere typisch ist und die bereits auch die Frage der kantonalen Ertragsbeteiligung berührt:

"Der Staatsrat wird eingeladen, bei den Bundesbehörden die nötigen Schritte zu tun für die Einführung einer besonderen Steuer auf die Fabrikation und die Einfuhr der Alkohole unter Abstufung der Steuer in umgekehrtem Verhältnis der Qualität, so dass die Alkohole um so höher bewertet werden, je geringer ihr Wert ist. Der Ertrag dieser Steuer wäre zwischen dem Bund und den Kantonen zu verteilen." (6)

Die eidgenössische Alkoholgesetzgebung ordnet einen ausserordentlich weit-schichtigen Fragenkomplex. Wir werden uns deshalb in den folgenden Ausführungen darauf beschränken müssen, nur die durch das Alkoholmonopol bedingten finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen zu betrachten und dabei besonderes Gewicht auf die Darstellung der Entwicklung der kantonalen Anteile legen.

In seiner Botschaft vom 20. November 1884 unterzog der Bundesrat die gesamte Alkoholfrage einer eingehenden Prüfung, wobei er ganz besonders die volks-

---

4) Bbl. 1884/IV/S. 475.

5) Vgl. Botschaft des Bundesrates betreffend die auf die Alkoholfrage bezüglichen Postulate und Petitionen, vom 20.11.1884, Bbl. 1884/IV/ S. 369.

6) Bbl. 1884/IV/S. 373.

gesundheitliche Bedeutung und die Dringlichkeit einer straffen eidgenössischen Alkoholgesetzgebung unterstrich. Gleichzeitig sollte bei einer solchen Regelung auch die Frage der kantonalen Ohmgelder neu geordnet werden. In den massgebenden politischen Kreisen und im Bundesrat war man sich darüber einig, dass nur die Uebertragung der gesamten Gesetzgebung an den Bund und die Errichtung eines Bundesmonopols für die Fabrikation und den Verkauf der alkoholischen Getränke eine wirksame und dauerhafte Besserung im eidgenössischen Alkoholwesen bringen würde. Auch die Kantone waren mehrheitlich einer solchen Regelung nicht abgeneigt, erwarteten doch die Ohmgeld-Kantone eine Aenderung des Art. 32 der Bundesverfassung zu ihren Gunsten, während die acht Kantone ohne Ohmgeld durch ein eidgenössisches Alkoholgesetz endlich eine Gleichstellung und Gleichbehandlung erhofften.

In bezug auf die Verteilung der Erträge aus der künftigen Alkoholgesetzgebung schlug der Bundesrat vor, die gesamten Reineinnahmen den Kantonen nach Massgabe ihrer Wohnbevölkerung zu überlassen. Er begründete diesen Verteilungsmodus damit, dass durch das projektierte Alkoholmonopol das kantonale Besteuerungsrecht aufgehoben würde und somit eine volle Entschädigung der damit verbundenen kantonalen Einnahmeausfälle gerechtfertigt sei. Immerhin sollten die Kantone 10 % ihrer Einnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus und seiner Folgen verwenden. (7)

Die bundesrätliche Auffassung drang dieses Mal fast uneingeschränkt durch, was weiter nicht überraschen kann, da sie eine eindeutige Begünstigung der Kantone vorsah. Der gesamte administrative Aufwand wurde dem Bunde auferlegt, während die Kantone den vollen Reinertrag erhielten.

Die beiden grundlegenden Verfassungsartikel für die eidgenössische Alkoholgesetzgebung, der revidierte Art. 31 und der neue Art. 32 bis, wurden in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1885 mit 230 000 Ja gegen 157 000 Nein gutgeheissen. Die Verteilung der künftigen Erträge fand dabei in Art. 32 bis folgende Regelung:

"Die aus der Besteuerung des Verkaufs gebrannter Wasser erzielten Reineinnahmen verbleiben dem Kanton, in welchem sie zum Bezug gelangen.

Die Reineinnahmen des Bundes aus der inländischen Fabrikation und aus dem entsprechenden Zollzuschlag auf eingeführte gebrannte Wasser werden unter die sämtlichen Kantone nach Verhältnis der durch die jeweilig letzte eidge-

---

7) Es ist aber nicht richtig, den sog. "Alkoholzehntel" deshalb als Bundessubvention zu bezeichnen.

Vgl. Matti, Die Bundessubvention als Rechtsinstitut des schweizerischen Bundesrechtes, Diss. Zürich 1929, S.36.

Steiger und Higy, a.a.O. S. 187.

nössische Volkszählung ermittelten faktischen Bevölkerung verteilt. Von den daherigen Einnahmen haben die Kantone wenigstens 10 % zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden." (8)

Nun war aber bekanntlich den Kantonen in der Verfassung von 1874 der Weiterbezug der Ohmgelder bis 1890 gewährleistet worden und sie erklärten sich ausserstande, schon vorher auf diese Einnahmen zu verzichten. Dieser Tatsache wurde in Art. 6 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung Rechnung getragen und festgesetzt, dass die Ohmgeld-Kantone auch im Falle des Erlasses eines Alkoholgesetzes bis Ende 1890 keine Einbusse ihrer bisherigen Einnahmen erleiden sollten. Aber auch nach 1890 sollten solche Verluste für die Kantone nur nach und nach fühlbar werden. Diese Regelung, die den Druck der 17 Ohmgeld-Kantone klar erkennen lässt, benachteiligte die Kantone ohne Ohmgeld ganz ungerechtfertigterweise erneut und verzögerte ihre Gleichstellung um weitere Jahre. Die Minderheit der nationalrätlichen Kommission zur Behandlung der Alkoholfrage hatte zwar in ihrem Bericht vom 31. Januar 1885 (9) noch weit mehr gefordert. Sie hatte verlangt, dass den Ohmgeld-Kantonen ihre bisherigen Einnahmen bis zum Jahre 1900 zu garantieren seien.

Der erwähnte Art. 6 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung hatte folgenden Wortlaut:

"Wenn vor Ende des Jahres 1890 ein Bundesgesetz im Sinne des Art. 32 bis eingeführt wird, so fallen schon mit dessen Inkrafttreten die von den Kantonen und Gemeinden nach Art. 32 bezogenen Eingangsgebühren auf geistigen Getränken dahin.

Wenn in diesem Falle die auf die einzelnen Kantone und Gemeinden berechneten Anteile an der zur Verteilung kommenden Summe nicht hinreichen würden, um die dahinfallenden Gebühren auf geistigen Getränken nach dem durchschnittlichen jährlichen Nettoertrag in den Jahren 1880 bis und mit 1884 zu ersetzen, so wird den betroffenen Kantonen und Gemeinden bis Ende des Jahres 1890 der daherige Ausfall aus derjenigen Summe gedeckt, welche den übrigen Kantonen nach der Volkszahl zukommen würde, und erst der Rest würde auf die letzteren nach ihrer Volkszahl verteilt.

Ausserdem ist auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu bewirken, dass denjenigen Kantonen oder Gemeinden, für welche das Inkrafttreten dieses Beschlusses eine fiskalische Einbusse zur Folge haben kann, diese Einbusse nicht auf einmal in ihrem vollen Umfang sondern nur allmählich bis zum Jahre 1895 er-

---

8) AS 8, S. 352.

9) Bericht und Antrag der nationalrätlichen Kommission zur Behandlung der Alkoholfrage, vom 31.1.1885.

Bbl. 1885/I/S. 453 ff.

wachse. Die hiezu erforderlichen Entschädigungssummen sind vorwiegend aus dem in Art. 32bis, Al. 4 bezeichneten Reineinnahmen zu entnehmen."

Der Erlass eines Ausführungsgesetzes zu Art 32bis stiess in der Folge auf die erwarteten Schwierigkeiten, und zur Bekämpfung der Gesetzesvorlage schienen alle Mittel recht zu sein. Der politische "Zweck-Föderalismus" überbot sich dabei in pessimistischen Prognosen über das Schicksal der durch die Errichtung des eidgenössischen Alkoholmonopols gefährdeten Unabhängigkeit der Kantone. Die folgende Stelle des Berichtes der ständerätlichen Minderheitskommission aus dem Jahre 1886 ist bezeichnend dafür: (10) "..... die einzelnen Bundesglieder sollen, wie die Glieder des Staates, wenn sie unabhängig bleiben wollen, für ihre Ausgaben für ihren Haushalt aus eigenen Mitteln aufkommen. Hat schon die Bundessteuer ihre Gefahr, so ungleich mehr das Monopol, indem es aus den laut Art. 3 des Grundgesetzes souveränen Bundesgliedern Pensionäre des Bundes macht und zwar aus denjenigen Geldern, welche das eigene Volk selbst zusammenlegt - es ist das eine eigenhändige Untergrabung der Selbständigkeit."

Die hier geäusserten Gedanken trifft man in anderem Zusammenhang auch später immer wieder, nur bei den Begehren um vermehrte Bundessubventionen wird man sie vergebens suchen !

Gegen das Alkoholgesetz wurde 1886 das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 15. Mai 1887 (11) wurde das Gesetz jedoch gutgeheissen und am 27. Mai in Kraft erklärt. Art. 12, der uns im Rahmen dieser Arbeit besonders interessiert, bestimmte folgendes:

"Die Reineinnahmen der Monopolverwaltung werden, vorbehalten der Vorschriften in Art. 6 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung, unter die sämtlichen Kantone nach Verhältnis der durch die jeweilige letzte eidgenössische Volkszählung ermittelten faktischen Bevölkerung verteilt. Der Rechnungsabschluss findet jeweilen auf den 31. Dezember statt."

Gestützt auf die Bundesverfassung und das Alkoholgesetz beschloss der Bundesrat am 15. Juli 1887 (12) die von den Kantonen und Gemeinden nach Art. 32 bezogenen Eingangsgebühren auf geistigen Getränken, die sogenannten Ohmgelder, auf den 1. September 1887 aufzuheben. Dieser Beschluss bedeutete, dass nun die Verfügung des Art. 6 der Uebergangsbestimmungen wirksam wurde, die den Bund verpflichtete in der Zeit vom 1. September 1887 bis 31. Dezember 1890

---

10) Bericht der Minderheit der ständerätlichen Kommission über die Gesetzesvorlage eines Branntweinmonopols für den Bund, vom 20.12.1886.

Bbl. 1887/I/S. 27 ff.

11) Bundesgesetz betr. gebrannte Wasser, vom 23.12.1886.

AS 10, S. 67.

12) Bbl. 1888/IV/S. 1284.

den Ohmgeld-Kantonen ihre Einnahmen gemäss dem Durchschnitt der Jahre 1880-1884 in vollem Umfange zu vergüten. (13) (Vgl. Tab. 3) Somit gingen vom Gesamtergebnis der Alkoholverwaltung jeweils zuerst rund 3 1/2 Millionen Franken an die 17 Ohmgeld-Kantone.

Tabelle 3                      Einnahmen der Kantone aus dem Ohmgeld  
im Jahres-Durchschnitt 1880/84  
(in Franken)

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| Bern                         | 1 074 191 |
| Luzern                       | 375 521   |
| Uri                          | 62 721    |
| Nidwalden                    | 13 678    |
| Obwalden                     | 19 359    |
| Glarus                       | 45 897    |
| Zug                          | 17 710    |
| Freiburg                     | 356 151   |
| Solothurn                    | 240 270   |
| Basel-Stadt                  | 47 373    |
| Basel-Land                   | 51 454    |
| Graubünden                   | 155 382   |
| Aargau                       | 186 400   |
| Tessin                       | 161 139   |
| Waadt                        | 326 381   |
| Wallis                       | 36 632    |
| Genf (Stadt) und Carouge     | 410 613   |
| Total                        | 3 580 872 |
| Quelle: Bbl. 1889/IV/S. 215. |           |

Art. 6 der Uebergangsbestimmungen hatte zwei Uebergangsperioden für den Wegfall der kantonalen Ohmgelder festgesetzt. Die erste dauerte bis Ende 1890, die zweite von 1891 bis 1895. In der letzteren wurden die Kantone in jährlich abnehmenden Quoten für ihre ehemaligen Einnahmen aus den Ohmgeldern entschädigt. In einem Bundesgesetz vom 3. Juni 1891 (14) wurde die Verteilung der Alkoholmonopol-Erträge für die Uebergangsperiode 1891/95 geregelt. Auf Grund

13) Bbl. 1889/IV/S. 197.

14) Bundesgesetz betr. die Verteilung der Reineinnahmen des Alkoholmonopols während der Uebergangsperiode 1891/1895, vom 3.6.1891.

AS 12, S. 353.

dieses Gesetzes erhielten jene Ohmgeld-Kantone, die im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 1880-1884 einen Einnahmeausfall erlitten, diese Einbusse 1891 zu 5/6 vergütet, 1892 zu 4/6, 1893 zu 3/6, 1894 zu 2/6 und 1895 zu 1/6. Diese Entschädigungen wurden der Summe entnommen, die nach Massgabe der Wohnbevölkerung unter alle Kantone zu verteilen war. So wurden z.B. 1892 vom Reinertrag der Alkoholverwaltung in der Höhe von 5 779 000.-- zuerst 424 000 Franken an Uri, Freiburg, Solothurn, Bern, Luzern, Genf und Carouge überwiesen. (15)

Mit dem Ablauf der zweiten Uebergangsperiode fielen somit für alle Kantone die Einnahmen auf Grund des ehemaligen Ohmgeldes dahin, und es war endlich der Zustand hergestellt, der schon 1848 hätte verwirklicht werden sollen.

Die teilweise Revision des Alkoholgesetzes im Jahre 1900 (16) brachte in bezug auf die kantonale Ertragsbeteiligung keine Aenderung. Auch eine bedeutende Lücke des Gesetzes von 1886 blieb weiterhin bestehen: Die Tatsache, dass die stark verbreitete Obstbrennerei nicht der Alkoholgesetzgebung unterstellt wurde, schränkte die finanzielle Wirksamkeit des Monopols beträchtlich ein und bildete einen der Hauptangriffspunkte der künftigen Revisionsbestrebungen.

In seiner Botschaft über die Tabakbesteuerung vom 2. März 1917 (17), in der der Bundesrat eingehend die finanzielle Lage des Bundeshaushaltes erörterte und die Notwendigkeit einer Einnahmensteigerung betonte, zog er auch eine Revision der Alkoholgesetzgebung in Erwägung.

Die Lückenhaftigkeit des Gesetzes von 1886, die nicht nur vom finanziellen Standpunkt aus untragbar war, sondern auch den volkshygienischen Zweck des Alkoholmonopols immer mehr in Frage stellte, veranlasste den Bundesrat, die Revisionsbestrebungen kurz nach Kriegsende wieder aufzunehmen.

In seiner Botschaft vom 27. Mai 1919 (18) setzte er sich eingehend mit den Möglichkeiten des Ausbaus und der Ertragssteigerung des Alkoholmonopols auseinander. Er betonte dabei - und das ist für unsere Betrachtungsweise bedeutsam - dass in Zukunft nicht mehr der gesamte Reinertrag des Alkoholmonopols an die Kantone verteilt werden sollte. Der Bund benötige für die künftige Erweiterung der Sozialgesetzgebung zusätzliche Mittel. Auf Grund dieser Überlegungen

---

15) Bbl. 1893/I/S. 404.

16) Bundesgesetz über gebrannte Wasser vom 29.6.1900.  
AS 18, S. 97.

Vgl. auch: Botschaft des Bundesrates betr. die teilweise Revision des eidgenössischen Alkoholgesetzes, vom 6.6.1898.

Bbl. 1898/III/S. 619.

17) Botschaft betr. die Tabakbesteuerung, Bbl. 1917/I/S. 115.

18) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. die Revision des Art. 32bis und Art. 31 der BV. Bbl. 1919/III/S. 419.

schlug nun die bundesrätliche Botschaft von 1919 vor, dass von den Reineinnahmen aus der fiskalischen Belastung der Fabrikation, der Einfuhr und des Grossverkaufs gebrannter Wasser in Zukunft auch der Bund zwei Fünftel erhalten sollte, die er aber ausschliesslich für die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherung zu verwenden hätte. Der Entwurf des Bundesrates ging in der Einschränkung des kantonalen Anteils noch weiter, indem er auch die verfassungsmässig festgesetzte Quote zur Bekämpfung des Alkoholismus von 10 auf 20 % erhöhte. Auf Grund dieser Vorschläge hätte somit der frei verwendbare Anteil der Kantone am Ertrag des Alkoholmonopols eine Reduktion von 90 auf 40 % erfahren.

Ein Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1920 (19) hielt am erwähnten bundesrätlichen Verteilungsmodus fest, verminderte hingegen die kantonale Quote zur Bekämpfung des Alkoholismus auf 15 %. Hingegen sollte auch der Bund 5 % seines Anteils für diesen Zweck verwenden, während der Rest in vollem Umfange der Alters-, Invaliditäts- und Hinterlassenenversicherung, sowie der Kranken- und Unfallversicherung zukommen musste.

Allein die Revisionsbestrebungen führten nicht zum Ziel. In der Volksabstimmung vom 3. Juni 1923 (20) wurde der Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1922 verworfen.

Nachdem am 6. Dezember 1925 (21) der Verfassungsartikel über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, zu deren Finanzierung auch ein Teil des Alkoholmonopol-Ertrages beigezogen werden sollte, angenommen worden war, arbeitete der Bundesrat sofort neue Vorschläge für eine Gesamtrevision der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung aus. Dies war auch deshalb notwendig, weil die Konkurrenz der monopolfrei gebliebenen Waren, vor allem der Obst- und Obstabfallbrennerei sich ständig vergrösserte und die von den Kantonen durchgeführte Bekämpfung des Alkoholismus illusorisch machte. In seiner neuen Botschaft betreffend die teilweise Revision der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung (22) beleuchtete der Bundesrat nochmals die bisherigen Erfolge und Misserfolge des Monopols und umriss seine zukünftige Gestaltung. Er versprach sich von einer Revision eine weitere Einschränkung des Schnapsverbrauches und eine gesündere Verwertung des Obstes. In bezug auf den Verteilungsmodus ging der Bundesrat noch einen Schritt weiter als in der verworfenen Vorlage von 1923 und verlang-

---

19) Bundesbeschluss vom 13.10.1922 betr. die Revision der Art. 32bis und Art. 31, lit. b der BV.

Bbl. 1923/I/S. 753 und Bbl. 1922/III/S. 400.

20) Bbl. 1923/II/S. 519 ff.

21) AS 41, S. 660.

22) Botschaft des Bundesrates betreffend die Revision der Art. 31 und 32bis der Bundesverfassung, vom 29.1.1926, Bbl. 1926/I.

te für den Bund die Hälfte des Ertrages. Zur Beruhigung der Kantone versicherte die Botschaft jedoch, dass die kantonalen Anteile dank des Ausbaus und der strafferen Handhabung der Alkoholgesetzgebung nicht kleiner werden würden. Dieses Versprechen konnte aber in den folgenden Jahren nur teilweise erfüllt werden.

Der neue Art. 32bis, der in der Volksabstimmung vom 6. April 1930 (23) angenommen wurde, setzte in Abs. 4 folgenden Verteilungsmodus fest:

"Von den Reineinnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung gebrannter Wasser erhalten die Kantone die Hälfte, die im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter sie zu verteilen ist; von seinem Anteil hat jeder Kanton wenigstens zehn Prozent zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen zu verwenden. Die andere Hälfte der Reineinnahmen verbleibt dem Bund und ist für die Alters- und Hinterlassenenversicherung zu verwenden und bis zu deren Einführung in den bezüglichen Fonds zu legen."

Auf Grund des Finanzprogrammes von 1933 wurde allerdings diese Verfassungsbestimmung auf die Seite geschoben und der Bundesanteil am Monopol-Ertrag in den Jahren 1933/1937 zur Deckung der laufenden Ausgaben des Bundes verwendet.

Das neue Bundesgesetz über die gebrannten Wasser vom 21. Juni 1932 trat am 21. September in Kraft. Es sei noch erwähnt, dass die Verteilung der Alkoholbussen in Art. 63 eine Sonderregelung erfuhr. Ein Drittel der Bussen fällt an die Kantone, ein weiteres Drittel an die Gemeinden, über den Rest verfügt die Alkoholverwaltung. Die Bewilligungsgebühren für eidgenössische Kleinhandels-Versandbewilligungen gebrannter Wasser fallen in vollem Umfange an die Kantone. (24)

Die Entwicklung der kantonalen Anteile am Alkoholmonopol-Ertrag seit dem Inkrafttreten des ersten Bundesgesetzes im Jahre 1887, bietet, besonders seit Ende des ersten Weltkrieges, das Bild grosser Schwankungen. Im Durchschnitt der Jahre 1887-1913 bezogen die Kantone pro Jahr rund 6 Millionen Franken aus dem Monopolertrag, während ihnen wie dargelegt die kantonalen Ohmgelder in der Vergleichsperiode 1880-1884 nur etwa 3 1/2 Millionen eingebracht hatten. Im Laufe des ersten Weltkrieges ging die Anteilsquote etwas zurück, um dann in der unmittelbaren Nachkriegszeit wieder auf 7 und 8 Millionen anzusteigen. Im Jahre 1921 musste die Alkoholverwaltung die Kartoffel- und Maisvorräte des Ernährungsamtes übernehmen, was zusammen mit grossen Abschreibungen auf Lagerbeständen zu einer Verminderung der kantonalen Anteile auf 1,9 Millionen Franken führte. (25) Die ungünstige Ertragsgestaltung der Alkoholverwaltung, die auch 1922 und 1923

---

23) AS 46, S. 402.

24) AS 48, S. 425.

25) Stat. Quellenwerke, Heft 25, S. 28.

anhielt, war zum Teil zweifellos auf die starke Konkurrenzierung durch monopolfreie Waren zurückzuführen. In diesen Jahren wurden keine kantonalen Anteile ausbezahlt. (26) Da aber die Bekämpfung des Alkoholismus, wozu die Kantone 10 % ihres Monopolanteils zu verwenden haben, nicht vernachlässigt werden konnte, wurden 1923 aus der allgemeinen Bundeskasse 20 Rappen pro Kopf der Wohnbevölkerung an die Kantone verteilt. (27) Diese Zuweisung war zweckgebunden, das heisst, sie musste von den Kantonen ausschliesslich zur Bekämpfung des Alkoholismus verwendet werden. Es handelte sich also nicht mehr um einen kantonalen Anteil, sondern um eine eigentliche Subvention. Später gelang es der Alkoholverwaltung, wieder grössere Reinerträge zu erzielen. Die kantonalen Anteile stiegen bis 1930 auf 7 Millionen Franken. Vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes im Jahre 1932, das erhebliche Preisaufschläge brachte, wurden noch grössere Mengen von Trinksprit zu alten Preisen abgesetzt; daraus erklärt sich die hohe kantonale Anteilsquote von 7,3 Millionen Franken für das Jahr 1932. (28). Die im folgenden Jahr ausgeschütteten kantonalen Anteile von 6,1 Millionen Franken sind mit den vorhergegangenen Abrechnungsperioden nicht vergleichbar. Von der genannten Summe waren nur 2,0 Millionen tatsächlich Reingewinn, während die restlichen 4,1 Millionen Franken die Reserven der Alkoholverwaltung darstellten, die auf Grund des Gesetzes von 1932 unter die Kantone verteilt werden mussten. Der allgemeine Rückgang der Erträge ist darauf zurückzuführen, dass die Alkoholverwaltung verpflichtet wurde nicht nur den Kernobstbranntwein von 1932 zu übernehmen, sondern auch die Rekord-Obsternte von 1931. (29) In den Geschäftsjahren 1934/35 und 1935/36 wurden infolge des schlechten Geschäftsganges der Alkoholverwaltung keine kantonalen Anteile ausgerichtet. 1937 gelang es wieder einen Reinertrag von rund 5 Millionen Franken zu erzielen; in Anbetracht der starken Verschuldung der Alkoholverwaltung wurden aber an die Kantone nur 1,2 Millionen oder 30 Rappen pro Kopf der Wohnbevölkerung verteilt. (30) Diese Quoten wurden auch 1938 und 1939 vergütet, obwohl die Schulden noch nicht vollständig getilgt waren. Es war aber unumgänglich, den Kantonen die zur Bekämpfung des Alkoholismus notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. (31) Vom Jahre 1941 an verbesserte sich die Ertragsgestaltung der Alkoholverwaltung rasch. (Vgl. Tabelle 4)

Im Verlaufe der Verhandlungen um die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes nach dem zweiten Weltkrieg wurde auch die Frage aufgeworfen, ob nicht der Anteil

---

26) Stat. Quellenwerke, Heft 25, S. 28.

27) Stat. Quellenwerke, Heft 25, S. 28.

28) Stat. Quellenwerke, Heft 53, S. 19.

29) Stat. Quellenwerke, Heft 61, S. 16.

30) Stat. Quellenwerke, Heft 86, S. 5.

31) Stat. Quellenwerke, Heft 105, S. 12.

der Kantone am Ertrag des Alkoholmonopols aufgehoben und der gesamte Reinertrag künftig ganz an den Bund fallen sollte. Dieser Gedanke ist keineswegs neu, denn schon 1917 hatte Grossmann ausgeführt:

"Mit Bezug auf das Alkoholmonopol würde die Aufhebung der kantonalen Einnahmen nur den Rechtszustand wieder herstellen, der von 1874-1885 bereits bestand." (32)

Ähnliche Überlegungen findet man auch anlässlich der Diskussionen um das Fiskalnotrecht in den dreissiger Jahren (33) und um die Finanzordnung 1939 bis 1941. (34) Erneuten Auftrieb erhielten diese Bestrebungen als - unbekümmert um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen - im Rahmen der verschiedenen Varianten einer tilgungssteuerfreien Lösung der Bundesfinanzreform versucht wurde, dem Bund alle möglichen Einnahmequellen zuzuweisen, um die Lücke in seinem Finanzbedarf zu schliessen. Der Bundesrat nahm scharf gegen dieses rein rechenmässige Vorgehen Stellung und betonte, dass die eidgenössische Alkoholgesetzgebung nicht von einem ausschliesslich finanzpolitischen Standpunkt aus betrachtet werden dürfe:

"Es ist besonders darauf hinzuweisen, dass die Alkoholgesetzgebung eine ausserordentlich heikle Materie darstellt. Wie die zahlreichen Volksabstimmungen auf diesem Gebiet gezeigt haben, begegnete die Ordnung des Alkoholwesens je und je grossen Widerständen. Gerade weil die Alkoholgesetzgebung so tief in die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse vor allem der bäuerlichen Produzenten eingreift, war es von grösstem Vorteil, dass die mit dem Vollzug betraute Alkoholverwaltung die Kantone zur Mitwirkung heranziehen konnte und diese an der Durchführung des Gesetzes vermöge ihrer Ertragsbeteiligung ein unmittelbares Interesse hatten. Diese Ertragsbeteiligung hat die Durchführung der Alkoholgesetzgebung in starkem Masse erleichtert." (35)

Im weiteren darf man nicht übersehen, dass eine Aufhebung der kantonalen Anteile nicht nur die bisher bewährte Ordnung völlig umkehren und die Fortführung der eidgenössischen Alkoholgesetzgebung gefährden würde, sondern auch den Wegfall des "Alkoholzehntels" und damit eine Zunahme des Alkoholismus mit sich bringen müsste. Es ist leicht vorauszusehen, dass in einem solchen Falle der Bund die Kantone auf einem andern Weg, d.h. mittels Subventionen, unterstützen müsste.

---

32) Grossmann I a.a.O. S. 48.

33) Vgl. Geiges, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen seit 1919, Diss. Zürich 1935, S. 72.

34) Vgl. Bbl. 1948/I/S. 318.

35) Bbl. 1948/I/S. 533.

Tabelle 4.

Die kantonalen Anteile am Ertrag des eidgenössischen Alkoholmonopols  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | 1930  | 1933  | 1936 | 1938  | 1941  | 1945  | 1947   |
|----------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|--------|
| Zürich         | 915   | 1 114 | -    | 185   | 309   | 1 349 | 2 428  |
| Bern           | 1 216 | 1 033 | -    | 207   | 344   | 1 487 | 2 624  |
| Luzern         | 301   | 341   | -    | 57    | 95    | 413   | 744    |
| Uri            | 41    | 41    | -    | 7     | 11    | 55    | 98     |
| Schwyz         | 107   | -     | -    | 19    | 31    | 133   | 239    |
| Obwalden       | 30    | 35    | -    | 6     | 10    | 41    | 74     |
| Nidwalden      | 25    | 8     | -    | 4     | 8     | 35    | 62     |
| Glarus         | 61    | -     | -    | 11    | 18    | 70    | 125    |
| Zug            | 54    | 62    | -    | 10    | 17    | 73    | 132    |
| Freiburg       | 257   | -     | -    | 43    | 72    | 310   | 547    |
| Solothurn      | 235   | -     | -    | 43    | 72    | 310   | 558    |
| Basel-Stadt    | 239   | 279   | -    | 47    | 47    | 221   | 340    |
| Basel-Land     | 148   | 46    | -    | 28    | 46    | 189   | 340    |
| Schaffhausen   | 91    | -     | -    | 15    | 26    | 108   | 194    |
| Appenzell-ARh. | 94    | 88    | -    | 15    | 15    | 58    | 89     |
| Appenzell-IRh. | 25    | 25    | -    | 4     | 7     | 27    | 48     |
| St. Gallen     | 532   | -     | -    | 86    | 86    | 372   | 572    |
| Graubünden     | 207   | 63    | -    | 38    | 63    | 262   | 462    |
| Aargau         | 409   | 468   | -    | 78    | 130   | 541   | 974    |
| Thurgau        | 244   | 68    | -    | 41    | 68    | 276   | 497    |
| Tessin         | 275   | 158   | -    | 48    | 80    | 324   | 583    |
| Vaud           | 609   | 503   | -    | 100   | 166   | 687   | 1 236  |
| Valais         | 231   | -     | -    | 41    | 68    | 296   | 534    |
| Neuchâtel      | 237   | -     | -    | 37    | 62    | 237   | 425    |
| Genève         | 308   | -     | -    | 51    | 54    | 227   | 350    |
| Schweiz        | 6 891 | 4 332 | -    | 1 221 | 1 900 | 8 101 | 14 275 |

Quellen: Ergebnisse 1930-1941: Unveröffentlichte Statistik der Eidg. Steuerverwaltung.

Ergebnisse 1943-1947: "Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten."

Auf Grund dieser Ueberlegungen kommt auch der Bundesrat zum Schluss, von einer Aufhebung der kantonalen Anteile am Alkoholmonopol abzusehen. Bei einem gegenteiligen Vorgehen wären die volkswirtschaftlichen Nachteile viel grösser als die bescheidenen finanzpolitischen Vorteile. Diese Argumentation scheint denn auch ihre Wirkung nicht verfehlt zu haben. Es ist somit zu erwarten, dass die kantonalen Alkohol-Anteile auch bei einer Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes bestehen bleiben werden.

### 3. DIE VERTEILUNG DER EINNAHMEN AUS DEM HANDELSREGISTER ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

Die Entschädigung der Kantone für Einnahmen und Einnahmequellen, die aus irgendwelchen Gründen an den Bund abgetreten wurden, bildete die historische Entstehungsursache der meisten kantonalen Anteile. Für die Beteiligung der Kantone am Ertrag der Handelsregistergebühren trifft dies - ähnlich wie bei den Patenttaxen der Handelsreisenden - nicht zu. Man kann bei den Handelsregistergebühren auch nicht von Einnahmen des Bundes reden. Zur Erleichterung und Sicherstellung eines gewissen Teils des wirtschaftlichen Verkehrs wurde gegen Ende des letzten Jahrhunderts das Handelsregister bundesgesetzlich geregelt, wobei es sich aus Zweckmässigkeitsgründen und dem föderalistischen Aufbau des Landes entsprechend als vorteilhaft erwies, eine Aufgabenteilung zwischen eidgenössischen und kantonalen Amtstellen vorzunehmen. (1) Diese Kompetenzteilung führte dann notwendigerweise auch zu einer Teilung der Einnahmen aus dem Handelsregister zwischen Bund und Kantonen.

Das Bundesgesetz über das Obligationenrecht vom 14. Juni 1881 (2) hatte die Grundlagen für die Regelung des Handelsregisters geschaffen. In den Verordnungen vom 29. August und 7. Dezember 1882 (3) wurden die Kantone verpflichtet, ein Handelsregister zu errichten, in welches die im Bundesgesetz über das Obligationenrecht und in andern Bundesgesetzen vorgeschriebenen Eintragungen erfolgen müssen. Die Verteilung der Gebühreneinnahmen zwischen Bund und Kantonen wurde ebenfalls schon in den beiden erwähnten Verordnungen festgesetzt. Dem Bund, der die Herausgabe des schweizerischen Handelsamtsblattes übernahm - in dem gewisse Handelsregistereintragungen veröffentlicht werden

---

1) F. von Steiger, Schweizerische Juristische Kartothek, Karte 5, Sektion IX.

2) Bundesgesetz über das Obligationenrecht vom 14.6.1881. AS 5, S. 635.

3) AS 6, S. 403.

Verordnung über das Handelsregister und Handelsamtsblatt vom 7.12.1882.  
AS 6, S. 602.

müssen -, wurde ein Fünftel der jeweils im Kantonsgebiet vereinnahmten Gebühren zugewiesen, den Rest erhielten die Kantone. Dieser Verteilungsmodus sollte ungefähr dem Verhältnis der Kosten entsprechen, die Bund und Kantone für das Handelsregister bzw. das Handelsamtsblatt aufbringen mussten.

Eine neue Verordnung vom 6. Mai 1890 (4) setzte für das Handelsregister eine einheitliche Gebührenordnung fest und ergänzte die Verordnungen von 1882 in verschiedenen Punkten. Auch die Verteilung der Gebühreneinnahmen zwischen Bund und Kantonen wurde in Art. 41 genauer umschrieben. Ein Fünftel der für Eintragungen, Löschungen und Aenderungen festgesetzten Gebühren hatten die Kantone als Entschädigung für die Veröffentlichung im schweizerischen Handelsamtsblatt an den Bund abzuliefern. Der Rest, sowie die Gebühren für Auszüge und Bescheinigungen und die von den Kantonen festgesetzten Gebühren über das eheliche Güterrecht, verblieben vollständig den Kantonen.

Schon wenige Jahre später zeigte es sich, dass der Anteil des Bundes auf die Dauer nicht ausreichen würde, um seine Kosten für die Herausgabe des Handelsamtsblattes zu decken, doch wurde angesichts der in Frage stehenden kleinen Beträge vorläufig auf eine Aenderung des Verteilungsschlüssels verzichtet.

Der erste Weltkrieg brachte in bezug auf die Verteilung der Einnahmen aus dem Handelsregister eine Aenderung. In mehreren Botschaften hatte der Bundesrat betont, dass es notwendig sei, auch die kleinsten Einnahmequellen zur Deckung des Mehrbedarfes des Bundes heranzuziehen. In seinem Kreisschreiben vom 8. Dezember 1917 (5) an sämtliche Kantonsregierungen machte er darauf aufmerksam, dass bei der Festsetzung der Gebührenordnung und des Verteilungsmodus zwischen Bund und Kantonen in der Verordnung von 1890 darauf geachtet worden war, dass sowohl dem Bund wie den Kantonen die aus dem Handelsregister erwachsenden Kosten vergütet würden. Das traf in der Folge wohl für die Kantone zu, wo die Einnahmen sogar zum Teil die Ausgaben überstiegen, nicht aber für den Bund, dessen Defizite aus dem Handelsregister sich ständig vergrösserten. Der Bundesrat erklärte, dass es ohne Gefährdung des Zweckes des Handelsregisters nicht möglich sei, die Ausgaben zu senken, und dass der angesichts der allgemeinen Finanzlage des Bundes dringend notwendige Ausgleich zwischen Handelsregistereinnahmen und -ausgaben nur durch eine Erhöhung der Gebührensätze und durch gleichzeitige Aenderung des Repartitionsmodus zu Gunsten des Bundes erreicht werden könne. Die Erhöhung der Handelsregistergebühren wurde damit begründet, dass eine bessere Anpassung der

---

4) Verordnung über das Handelsregister und das Handelsamtsblatt vom 6. Mai 1890. AS 11, S. 492.

5) Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betr. die Verordnung III vom 8.12.1917 zur Abänderung der Verordnung über das Handelsregister und das Handelsamtsblatt (Gebührenordnung). Bbl. 1917/IV/S. 858.

Gebührensätze an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse notwendig sei, und dass ferner die verbesserte Qualität der staatlichen Leistungen gegenüber 1890 ein höheres Entgelt rechtfertige.

Diese Massnahme allein reichte jedoch nicht aus, um die Kosten des Bundes für das Handelsamtsblatt zu decken. Der Bundesrat verfügte deshalb in seiner Verordnung (6) eine Erhöhung des Gebührenanteils des Bundes von 20 auf 50 %. Zur Beruhigung der Kantone stellte der Bundesrat aber fest, dass die Kantone trotz der Reduktion ihres Anteils mit gleichen oder höheren Einnahmen rechnen könnten, einmal wegen der allgemeinen Erhöhung der Taxen, zum zweiten wegen der Verdoppelung der Gebühren für gewisse Auszüge und Bescheinigungen. Die zuletzt genannten Einnahmen fallen in vollem Umfang an die Kantone.

Die Auswirkungen dieser Neuregelung auf die Kantons- wie auf die Bundesfinanzen waren angesichts der kleinen Beträge natürlich gering.

Durch das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1936 (7) fand die Revision der Titel XXIV-XXXIII des Obligationenrechts ihren Abschluss. Auf Grund von Art. 929, Abs. 1 erliess der Bundesrat am 7. Juni 1937 (8) eine neue Verordnung über das Handelsregister. Sie fasste die bisherigen Vollziehungsverordnungen zusammen und passte sie den neuen Bedürfnissen an. Bei dieser Gelegenheit erfuhr auch der Verteilungsmodus der Einnahmen eine Aenderung, und zwar dieses Mal im allgemeinen zu Gunsten der Kantone. Auf Grund dieser Neuordnung fällt seither der Hauptteil der vereinnahmten Gebühren zu 3/5 an die Kantone und zu 2/5 an den Bund. Einzelne Gebühren verbleiben vollständig den Kantonen oder dem Bund. Der Anteil des Bundes ist vom eidgenössischen Handelsregisteramt festzustellen, den kantonalen Registerämtern zur Nachprüfung mitzuteilen und nach erfolgter Abrechnung von den Kantonen zu Beginn jedes Jahres an die eidgenössische Staatskasse abzuliefern.

Der Gesamtanteil der Kantone betrug im Durchschnitt der letzten Jahre rund 330 000 Franken. Er vergrösserte sich seit 1947 infolge der dreissigprozentigen Erhöhung der Handelsregistergebühren. (9)

---

6) Bbl. 1917/IV/S. 858.

7) Bundesgesetz über die Revision der Titel XXIV - XXXIII des Obligationenrechts vom 18. Dezember 1936.

8) Gebührentarif für das Handelsregister vom 21.6.1937.  
AS 53, S. 632.

9) Bundesratsbeschluss über die Abänderung des Gebührentarifs für das Handelsregister vom 13. Dezember 1946.  
AS 62, S. 1030.

#### 4. DIE VERTEILUNG DES ERTRAGES DER PATENTTAXEN DER HANDELSREISENDEN AUF DIE KANTONE

Die kantonalen Anteile an den Einnahmen aus den Patenttaxen der Handelsreisenden unterscheiden sich sowohl begrifflich wie auch in bezug auf ihre Entstehung und Begründung grundsätzlich von allen andern kantonalen Anteilen an Bundeseinnahmen. Dieser kantonalen Beteiligung liegt nicht, wie bei einer Reihe anderer Anteile, die Teilung einer bestimmten Fiskalquelle zwischen Bund und Kantonen zu Grunde; am Ertrag der Handelsreisendenpatenttaxen ist der Bund überhaupt nicht beteiligt. Auch das Merkmal der Entschädigung fällt bei der Begründung - ähnlich wie bei der Verteilung der Einnahmen aus dem Handelsregister - ausser Betracht. Der Grund weshalb wir die Handelsreisendenpatenttaxen unter den kantonalen Anteilen an Bundeseinnahmen behandeln liegt darin, dass die Kantone gesetzlich verpflichtet sind, alljährlich ihre Einnahmen aus diesen Patenttaxen an den Bund abzuliefern, der sie dann wieder vollständig an die Kantone verteilt, jedoch nicht - und das ist der entscheidende Punkt - nach dem kantonalen Aufkommen, sondern nach der Grösse der Wohnbevölkerung. Die Tatsache, dass der Bund die von den Kantonen erhobenen Patenttaxen-Erträge, abgesehen von einer minimalen Vergütung, wieder in vollem Umfange an die Kantone abliefert, bedeutet, dass man hier wohl nur von einer "formellen Bundeseinnahme" sprechen kann. (1) Diesem kantonalen Anteil liegt nicht eigentlich eine Beziehung zwischen Bund und Kantonen zu Grunde, sondern vielmehr zwischen den Kantonen und einem bestimmten Berufsstand. Der Sinn der ganzen Regelung bestand denn auch ursprünglich darin, zwischen den Finanzbedürfnissen der Kantone und den Interessen der reisenden Kaufleute einen Ausgleich zu schaffen. (2) Die heute bestehende Ordnung des Patenttaxenwesens der Handelsreisenden kann nur historisch begründet und verstanden werden, baut sie sich doch auf Grundlagen auf, die den Verhältnissen des letzten Jahrhunderts entsprachen.

Die Bundesverfassung von 1848 hatte in Art. 29 den freien Handel zwischen den Kantonen gewährleistet, hingegen den Grundsatz der freien Gewerbeausübung im Innern eines Kantons nicht garantiert. So wurden denn unter anderem sowohl der Hausierhandel wie auch die Tätigkeit der Handelsreisenden von den Kantonen mit Taxen verschiedenster Art und Höhe belegt (3), wobei nicht selten noch eine Diskriminierung der Angehörigen anderer Kantone stattfand.

Schon 1854 wurde in den eidgenössischen Räten auf diesen unerfreulichen Zustand hingewiesen und erklärt, dass die Erhebung von kantonalen Handelsrei-

---

1) Steiger und Higy, a.a.O. S. 195.

2) Botschaft des Bundesrates betreffend das Bundesgesetz über die Handelsreisenden, vom 11.1.1929, Bbl. 1929/I/S. 53.

3) Vgl. auch Abegg, a.a.O. S. 89.

senden-Patenttaxen gegen die Bundesverfassung verstosse. Der Bundesrat hatte sich dieser Auffassung nicht angeschlossen, da nach seiner Meinung die Bundesverfassung von 1848 keine Möglichkeit bot, die Erhebung von kantonalen Patenttaxen zu verbieten. Dennoch stimmte die Bundesversammlung einige Jahre später, am 29. Juli 1859 einem Beschluss zu, der festlegte, dass die Kantone von schweizerischen Handelsreisenden keine Patenttaxen oder andere Gebühren erheben durften, sofern diese Reisenden nur Bestellungen, sei es mit oder ohne Vorweisung von Mustern, aufnehmen und keine Waren mit sich führten. (4) Dieser Bundesbeschluss, der sich auf eine etwas unklare Auslegung des Art. 29 der Verfassung von 1848 stützte, bildete für längere Zeit unangefochtenes Bundesrecht. In Wirklichkeit wurden nun aber nicht nur die schweizerischen, sondern auch die ausländischen Handelsreisenden von der Bezahlung einer Patenttaxe befreit. Der Grundsatz der gegenseitigen Taxfreiheit der Handelsreisenden wurde schliesslich - vor allem auf Verlangen der schweizerischen Vertreter - auch in die zahlreichen Handelsverträge aufgenommen, die die Schweiz in den sechziger Jahren mit ihren Nachbarstaaten abschloss. Schon einige Jahre später sollte sich diese Regelung für die schweizerischen Handelsreisenden höchst unangenehm auswirken.

Die revidierte Bundesverfassung von 1874 brachte in der Frage der Patenttaxen eine Reihe neuer Gesichtspunkte. Einige Kantone, die sich in einer augenblicklichen finanziellen Verlegenheit befanden, und die mit allen Mitteln versuchten, neue Einnahmequellen zu erschliessen, behaupteten, dass der Bundesbeschluss von 1859 mit dem Art. 31 der revidierten Verfassung unvereinbar sei. Sie wiesen darauf hin, dass dieser Verfassungsartikel ausdrücklich das Recht der kantonalen Besteuerung des Gewerbes gewährleiste. (5) Der Bundesrat lehnte die Aufhebung des Bundesbeschlusses von 1859 und den damit verbundenen Rückfall in die alten Zustände energisch ab und erklärte, dass bei Wiedereinführung der kantonalen Patenttaxen eine schwere Benachteiligung der einheimischen Handelsreisenden entstehen müsste, da die ausländischen Reisenden durch die internationalen Verträge von einer Taxabgabe befreit seien. Aber diese Warnungen fruchteten nichts, umso weniger als auch die eidgenössischen Räte nicht für ein Festhalten am Bundesbeschluss von 1859 eintraten. So beeilte sich denn in der Folge die Mehrheit der Kantone - ohne dass der Beschluss von 1859 je formell aufgehoben worden wäre - die Patenttaxen für Handelsreisende wieder einzuführen, um sich ja diese Einnahmenquelle nicht entgehen zu lassen.

Die wirtschaftliche Lage und die Konkurrenzbedingungen der inländischen Handelsreisenden verschlechterten sich in den kommenden Jahren zusehends, umso mehr, als es in der Folge nicht gelang, die internationale Taxfreiheit bei

---

4) Bbl. 1929/I/S. 53 ff.

5) Bbl. 1929/I/S. 53 ff.

der Erneuerung der Handelsverträge wieder aufzuheben. Somit blieben die ausländischen Handelsreisenden in der Schweiz weiterhin von Abgaben befreit.

Unter solchen Umständen drängte sich eine Aenderung der bestehenden Ordnung im Sinne der Schaffung von einheitlichem Recht für alle Handelsreisenden auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft immer gebieterischer auf. Schon 1882 hatte ein Motion Cornaz die Gleichbehandlung der in- und ausländischen Handelsreisenden gefordert. (6) Von den eidgenössischen Räten zur Berichterstattung eingeladen, beharrte der Bundesrat weiterhin auf der Taxfreiheit aller Handelsreisenden und empfahl den Erlass eines Bundesbeschlusses, "wonach Handelsreisende, welche für Rechnung eines inländischen Handelshauses die Schweiz bereisen, auf den einfachen Ausweis ihrer Identität hin, Bestellungen aufnehmen dürfen, ohne dafür eine Patenttaxe entrichten zu müssen, sofern sie keine Waren mit sich führen." (7) Dieser Antrag, der am 11. Dezember 1883 zum Beschluss erhoben worden war, wurde aber in der Volksabstimmung vom 11. Mai 1884 knapp verworfen. (8) Es war nun offensichtlich, dass viele Kantone auf die durch die Besteuerung der Handelsreisenden geschaffene Einnahmequelle nicht verzichten wollten. So blieb die schwerwiegende Benachteiligung der schweizerischen Handelsreisenden gegenüber der ausländischen Konkurrenz weiterhin bestehen und führte zu einer immer stärkeren Unzufriedenheit in diesem Berufszweig.

Der schweizerische Handels- und Industrieverein und der schweizerische Gewerbeverein bemühten sich in der Folge eine Lösung zu finden, die sowohl die kantonalen Finanzbedürfnisse, wie auch die Interessen der inländischen Handelsreisenden berücksichtigte. Der Bundesrat unterstützte diese Bestrebungen und unternahm einige Jahre nach dem Scheitern der ersten Vorlage in seiner Botschaft vom 29. Mai 1891 (9) einen erneuten Vorstoss zu Gunsten der schweizerischen Handelsreisenden, wobei er aber den kantonalen Wünschen entgegenkam und auf den Grundsatz der Taxfreiheit verzichtete. Der Bundesrat machte in seinen Ausführungen vor allem darauf aufmerksam, dass durch die bestehende Regelung gegen den Grundsatz verstossen werde, dass alle Schweizer vor dem Gesetz gleich seien. So dürfe der Kanton Uri, in welchem die Handelsreisenden nur eine Bevölkerung von 20 000 Personen vorfinden, auf Grund der geltenden Ordnung die gleich

---

6) Bbl. 1883/IV/S. 406.

7) Bericht des Bundesrates betr. die Frage der Befreiung der schweiz. Handelsreisenden von Patentgebühren, sowie über die Frage der Formulierung allg. Grundsätze zur Prüfung der kantonalen Hausiererpatentgesetze und zur Entscheidung bezüglichlicher Rekursbeschwerden, vom 9.11.1883. Bbl. 1883/IV/S. 405.

8) AS 7, S. 467.

9) Botschaft des Bundesrates über die Frage der Patenttaxen der Handelsreisenden, vom 29.5.1891.

Bbl. 1891/III/S. 1 ff.

hohen Taxen erheben wie der Kanton Bern mit einer dreissig Mal grösseren Bevölkerung. Nicht die Einführung einer einheitlichen eidgenössischen Taxe widerspreche dem Sinn der Verfassung, sondern die Beibehaltung der unterschiedlichen kantonalen Gebühren. (10) Nach weiteren langwierigen Verhandlungen kam schliesslich 1892 (11) ein Bundesgesetz zustande, dass die Taxfreiheit nur noch für die sogenannten "Grossreisenden" vorsah, das heisst für diejenigen, welche sich in ihrer Tätigkeit nicht an die Privatkundschaft, sondern nur an "Geschäftsleute" wenden, während für die Kleinreisenden eine einheitliche Jahrestaxe von 150 Franken oder eine Halbjahrestaxe von 100 Franken festgesetzt wurde. (12) Da auf Grund der neuen Ordnung die Handelsreisenden ihre Tätigkeit nun im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft ausüben konnten, war eine Verteilung der Patenteinnahmen unter die Kantone nach Massgabe der Wohnbevölkerung naheliegend. Zu diesem Zwecke werden die von den Kantonen erhobenen Patenttaxen, wie schon erwähnt, alljährlich an den Bund abgeliefert, der sie dann wieder unter die Kantone verteilt. Vom abzuliefernden Betrag können die Kantone zuerst 4 % Bezugsprovision abziehen, und auch der Bund erhält für seine Tätigkeit eine Kostenentschädigung (Vgl. Tabelle 5).

Bei der Vollziehung des Gesetzes von 1892 zeigten sich frühzeitig bedeutende Schwierigkeiten, und schon nach der Jahrhundertwende wurde von verschiedenen Seiten eine Gesetzesrevision verlangt. Es betraf dies aber vor allem Fragen, die uns im Rahmen dieser Arbeit nicht interessieren. Durch den Erlass einer Vollziehungsverordnung vom 29. November 1912 (13) versuchte der Bundesrat einen Teil dieser Forderungen zu erfüllen und gewisse Mängel des Gesetzes zu beseitigen.

Ein Problem, das im Gesetz von 1892 keine Berücksichtigung gefunden hatte, gab in den folgenden Jahren den Revisionsbestrebungen erneuten Auftrieb. In der Kriegs-, besonders aber in der Nachkriegszeit waren unter den Handelsreisenden in vormehrtem Masse zweifelhafte Elemente aufgetaucht, die in ihrer Tätigkeit unlautere Mittel anwandten und dem Ansehen des ganzen Berufszweiges schweren Schaden zufügten. So rückten die Forderungen nach einem besseren Schutz des Publikums und einer Erschwerung der Handelsreisendentätigkeit in den Mittelpunkt der Revisionsbegehren. Ein Postulat Ming fasste 1920 (14) diese verschiedenen Revisionsforderungen zusammen und verlangte eine umfassende Aenderung der beschriebenen unerfreulichen Zustände:

---

10) Bbl. 1891/III/S. 86.

11) Bundesgesetz betr. die Patenttaxen der Handelsreisenden, vom 24.6.1892.  
AS 13, S. 43.

12) AS 13, S. 44.

13) AS 28, S. 747.

14) Vgl. Bbl. 1929/I/S. 56.

"Der Bundesrat wird eingeladen, zu untersuchen und Bericht darüber zu erstatten, ob nicht das Aufsuchen von Bestellungen durch Handelsreisende bei Privaten, die den betreffenden Handelsartikel nicht wieder verkaufen oder denselben nicht in ihrem Gewerbe verwenden, zumal bei der Landbevölkerung soziale, wirtschaftliche und moralische Schädigungen nach sich zu ziehen geeignet sei und durch welche staatlichen Massnahmen den festgestellten Uebelständen innert dem Rahmen von Art. 71 BV abgeholfen werden kann."

Nach einer Umfrage bei allen in dieser Frage interessierten Kreisen arbeitete die Handelsabteilung 1923 einen Vorentwurf zu einem neuen Bundesgesetz über die Handelsreisenden aus. Angesichts der unterschiedlichen Interessen der in dieser Angelegenheit befragten Wirtschaftsverbände nahm die Ergänzung und Bereinigung dieses Vorschlages längere Zeit in Anspruch, und erst 1929 war der Bundesrat in der Lage, in einer Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Handelsreisenden Stellung zu nehmen. Der Gesetzesentwurf des Bundesrates stützte sich auf den Art. 34 der Bundesverfassung, der dem Bund die Befugnis einräumt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen. Der bundesrätliche Vorschlag sah eine beträchtliche Erhöhung der Patenttaxen vor, wobei aber, wie der Bundesrat betonte, nicht in erster Linie fiskalische Ueberlegungen begleitend waren, als vielmehr die Absicht, durch eine erhöhte Belastung gewisse Personen von der Ausübung der Handelsreisendentätigkeit auszuschalten. Am bestehenden Verteilungsmodus zwischen Bund und Kantonen wurde nichts geändert; immerhin erhalten die Kantone auf Grund der neuen Taxen seit 1930 höhere Anteile. Der Art. 12 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1930 bestimmte über die Abrechnung zwischen Bund und Kantonen folgendes: (15)

"Der Bund lässt die Ausweiskarten nach einheitlichem Formular auf Kosten der Kantone anfertigen.

Die Einnahmen aus den Ausweiskarten sind abzüglich einer den Kantonen zukommenden Bezugsgebühr von 4 % am Ende jedes Jahres der Bundeskasse zur Verfügung zu stellen. Nach Abzug der Barauslagen des Bundes wird das Erträgnis unter die Kantone im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung verteilt."

Die folgende Tabelle (Tabelle 5) gibt Aufschluss über die Abrechnung zwischen Bund und Kantonen und über das Verhältnis zwischen den in einem Kanton bezogenen Taxen und seinem Anteil gemäss Wohnbevölkerung. Infolge der kleinen Beträge ist die dabei erzielte interkantonale Finanzausgleichswirkung allerdings gering. Immerhin liefert z.B. der Kanton Zürich rund ein Drittel seiner Einnahmen zu Gunsten der anderen Kantone an die eidgenössische Staatskasse ab. Auf der andern Seite bezieht der Kanton Uri aus den Handelsreisendenpatenttaxen einen Anteil, der rund achtmal grösser ist, als die Summe der in seinem Kantonsgebiet bezogenen Taxen.

Tabelle 5

Die Verteilung der Einnahmen aus den Patenttaxen der Handelsreisenden  
auf die Kantone im Jahre 1946  
(in Franken)

| Kantone         | Wohnbevölkerung | Betrag der bezogenen Taxen | Bezugsgebühr | Anteil gemäss Wohnbevölkerung | Anteil inkl. Bezugsgebühr | Interkantonaler Finanzausgleich |
|-----------------|-----------------|----------------------------|--------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| Zürich          | 674 505         | 351 910                    | 14 076       | 232 235                       | 246 311                   | - 105 599                       |
| Bern            | 728 916         | 217 474                    | 8 699        | 250 968                       | 259 667                   | + 42 193                        |
| Luzern          | 206 608         | 68 001                     | 2 720        | 71 136                        | 73 856                    | + 5 855                         |
| Uri             | 27 302          | 1 200                      | 48           | 9 400                         | 9 448                     | + 8 248                         |
| Schwyz          | 66 555          | 10 262                     | 411          | 22 915                        | 23 326                    | + 13 064                        |
| Obwalden        | 20 340          | 1 400                      | 50           | 7 003                         | 7 053                     | + 5 653                         |
| Nidwalden       | 17 348          | 2 200                      | 88           | 5 973                         | 6 061                     | + 3 861                         |
| Glarus          | 34 771          | 14 262                     | 571          | 11 972                        | 12 543                    | - 1 719                         |
| Zug             | 36 643          | 8 830                      | 353          | 12 616                        | 12 969                    | + 4 139                         |
| Freiburg        | 152 053         | 40 000                     | 1 624        | 52 353                        | 53 977                    | + 13 977                        |
| Solothurn       | 154 944         | 41 794                     | 2 872        | 53 348                        | 56 220                    | - 15 574                        |
| Basel-Stadt     | 169 961         | 83 783                     | 3 351        | 58 518                        | 61 869                    | - 21 914                        |
| Basel-Land      | 94 459          | 50 887                     | 2 036        | 32 523                        | 34 559                    | - 16 328                        |
| Schaffhausen    | 53 772          | 10 555                     | 422          | 18 514                        | 18 936                    | + 8 381                         |
| Appenzell A-Rh. | 44 756          | 85 544                     | 3 422        | 15 410                        | 18 832                    | - 66 712                        |
| Appenzell I-Rh. | 13 383          | 400                        | 16           | 4 608                         | 4 624                     | + 4 224                         |
| St. Gallen      | 286 201         | 133 524                    | 5 341        | 98 546                        | 103 887                   | - 29 637                        |
| Graubünden      | 128 247         | 18 308                     | 732          | 44 156                        | 44 888                    | + 26 580                        |
| Aargau          | 270 403         | 110 887                    | 4 435        | 93 122                        | 97 557                    | - 13 330                        |
| Thurgau         | 138 122         | 34 959                     | 1 399        | 47 556                        | 48 955                    | + 13 996                        |
| Tessin          | 161 882         | 28 626                     | 1 145        | 55 737                        | 56 882                    | + 28 256                        |
| Waadt           | 343 398         | 136 957                    | 5 478        | 118 234                       | 123 712                   | - 13 245                        |
| Wallis          | 148 319         | 5 800                      | 232          | 51 067                        | 51 299                    | + 45 499                        |
| Neuenburg       | 117 900         | 32 822                     | 1 313        | 40 594                        | 41 907                    | + 9 085                         |
| Genf            | 174 855         | 49 115                     | 1 965        | 80 203                        | 82 168                    | + 31 053                        |
| Schweiz         | 4 265 703       | 1 569 500                  | 62 799       | 1 488 707                     | 1 551 506                 | .                               |

Quelle: Bbl. 1948/I/S. 530.

Das Gesetz von 1930 stellte insofern einen bedeutenden Fortschritt dar, als es die Taxfreiheit und die Taxpflicht genauer begrenzte, die ausländischen Kleinreisenden von der Aufnahme von Bestellungen ausschloss und vor allem die Zulassung von inländischen Kleinreisenden an Bedingungen knüpfte, die geeignet schienen, gewisse Personen von diesem Beruf fernzuhalten und dadurch die Konsumenten besser zu schützen. (17)

Infolge ihrer geringen zahlenmässigen Bedeutung fand die Verteilung der Einnahmen aus den Handelsreisenden-Patenttaxen im Rahmen der Bundesfinanzreform nur wenig Beachtung. In den "Vernehmlassungen" befürwortete einzig die Schweizerische Konservative Volkspartei eine Erhöhung der Taxen um 30 % und eine völlige Ueberlassung des Reinertrages an den Bund. (18) Der Bundesrat hingegen sprach sich in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 gegen eine Aenderung der bestehenden Regelung aus:

"Der Umstand, dass die Kantone durch Abgabe der Taxkarten in den Besitz der entsprechenden Einnahmen gelangen, wovon jeweils am Ende des Jahres nur der Ueberschussbetrag abgeliefert werden muss, bewirkt, dass von seiten der Kantone ein Interesse an der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften besteht. Sie sind auch daran interessiert, dass Zuwiderhandlungen gebüsst und die umgangenen Taxen nachbezahlt werden. Wenn die Einnahmen aus den Patenttaxen nicht mehr den Kantonen zugute kämen, bestände die Gefahr, dass diesem Gesetz nicht mehr das gleiche Interesse entgegengebracht würde, wodurch nicht nur die Einnahmen vermindert, sondern auch die gewerbepolizeilichen Zwecke ungenügend erfüllt würden." (19)

Da sich im übrigen das Gesetz über die Handelsreisenden bewährt hat und sich eine Aufhebung der kantonalen Anteile finanziell nur sehr bescheiden auswirken würde, besteht kein Grund, am gegenwärtigen Verteilungsmodus eine Aenderung vorzunehmen.

---

17) 1941 regelte das Bundesgesetz über das Anstellungsverhältnis der Handelsreisenden die privatrechtlichen Beziehungen zwischen dem Dienstherrn und dem im Dienstverhältnis stehenden Handelsreisenden, es berührte die hier zu untersuchenden Beziehungen zwischen Bund und Kantonen nicht.  
Vgl. AS 57, S. 1049.

18) "Vernehmlassungen", a.a.O. S. 150 ff.

19) Bbl. 1948/I/S. 532.

## 5. DER ANTEIL DER KANTONE AM REINERTRAG DER SCHWEIZERISCHEN NATIONALBANK

Der Gedanke der Errichtung einer eidgenössischen Notenbank nahm in den öffentlichen Diskussionen seit den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts einen ständig breiteren Raum ein und ihre Notwendigkeit und volkswirtschaftliche Bedeutung wurde den massgebenden politischen und wirtschaftlichen Kreisen unseres Landes immer mehr bewusst. Noch für geraume Zeit aber sollten sich die scharfen staatspolitischen Gegensätze, kleinliche Prestigeüberlegungen und kantonale und private Sonderintressen als stärker erweisen. Wie schon oft in der schweizerischen Geschichte fanden sich die gegensätzlichen Meinungen erst dann auf einer mittleren Linie, als die Schäden der Unentschlossenheit und Verzögerung sich für alle Beteiligten nachteilig auszuwirken begannen. Auch in der Notenbankfrage traf man erst dann eine grundsätzliche Lösung, als es immer offensichtlicher wurde, dass das uneinheitliche und verkehrsfeindliche kantonale Notenwesen die wirtschaftliche Entwicklung des Landes in schwerwiegender Weise zu gefährden und zu verzögern begann.

Wir werden uns bei der Darstellung der verschiedenen Entwicklungsstufen in der Regelung des eidgenössischen Banknotenwesens so weit als möglich auf die Betrachtung jener Problemkreise beschränken, die für die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen von Bedeutung waren, und die besonders die Frage der kantonalen Anteile berührten.

Ob es sich bei der kantonalen Beteiligung am Reingewinn der Nationalbank überhaupt um einen Anteil an einer Bundeseinnahme handelt, lässt sich mit gutem Recht bezweifeln, (1) richtet sich doch der Anspruch der Kantone direkt an die Nationalbank, die aber nicht zum Bundesfiskus gehört. Zum letzteren wird nun allerdings die Verbindung dadurch hergestellt, dass der Bund von Gesetzeswegen verpflichtet ist, die vorgesehene jährliche Entschädigung an die Kantone aus der allgemeinen Bundeskasse zu zahlen, wenn der Reingewinn der Bank nicht ausreichen sollte. Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass beim grossen "eidgenössischen Markten" anlässlich der Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg die Beteiligung der Kantone am Reingewinn der Nationalbank immer als eigentlicher kantonaler Anteil an einer Bundeseinnahme betrachtet wurde.

Artikel 39 der revidierten Bundesverfassung von 1874 hatte dem Bunde die Kompetenz eingeräumt, über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten Vorschriften zu erlassen. (2) Viel war zwar damit noch keineswegs gewonnen. Jener Ver-

---

1) Steiger und Higy, a.a.O. S. 195.

2) AS I, S. 13, Art. 39 BV von 1874: "Der Bund ist befugt, im Wege der Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Ausgabe und die Einlösung von Bank-

fassungsartikel war so vage - er konnte der wirtschaftlichen Entwicklung und den Umständen entsprechend, unter denen die Bundesverfassung von 1874 zustande kam, nicht anders sein -, dass die entscheidenden Auseinandersetzungen über die Neuordnung des schweizerischen Notenwesens erst noch bevorstanden. Sie sollten sich über 30 Jahre erstrecken. Der Erlass eines Ausführungsgesetzes, das alle die sich widersprechenden staats- und finanzpolitischen Interessen befriedigt hätte, erwies sich zunächst als unmöglich. (3)

Die Anhänger eines Notenmonopols des Bundes waren in den siebziger und achtziger Jahren noch zahlenmässig schwach, dafür aber entwickelten sie eine unermüdliche Tätigkeit und Propaganda. An ihrer Spitze standen die beiden Nationalräte Joos und T. Curti. Der erstere unternahm schon 1879 im Parlament einen Vorstoss in dieser Angelegenheit, ohne allerdings Erfolg zu haben. (4)

Bereits 1880 aber gelang es den Befürwortern einer eidgenössischen Zentralnotenbank, ein Volksbegehren um Revision des Art. 39 der Bundesverfassung zustande zu bringen. Der betreffende Verfassungsartikel sollte nach ihrer Ansicht in Zukunft folgenden Wortlaut haben:

"Nur dem Bunde steht das Recht zu, Banknoten beziehungsweise Kassenscheine auszugeben. Er darf jedoch keine Rechtsverbindlichkeit für deren Annahme aussprechen.

Der aus der Ausgabe von Banknoten, beziehungsweise Kassenscheinen sich ergebende Gewinn wird, nach einem gesetzlich zu bestimmenden Masstabe, zwischen Bund und Kantonen verteilt." (5)

Der zweite Abschnitt dieses projektierten Verfassungsartikels ist für uns bedeutsam. Er beweist, dass die Anhänger einer zentralen Notenbank schon ausserordentlich früh die entscheidende Tatsache erkannt hatten, dass ihre Bestrebungen nur dann erfolgreich sein würden, wenn es gelänge, die Kantone durch eine genügende Gewinnbeteiligung für ihre wirklichen und vermeintlichen Verluste zu entschädigen. Der Gedanke, den Notengewinn in den Dienst des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen zu stellen, wurde hier zum ersten Mal vertreten. (6)

---

noten zu erlassen. Er darf jedoch keinerlei Monopol für die Ausgabe von Banknoten aufstellen und ebenso keine Rechtsverbindlichkeit für die Annahme derselben aussprechen."

- 3) Ein erstes Bundesgesetz wurde in der Volksabstimmung vom 23.4.1876 verworfen. AS 2, S. 580.
- 4) Jöhr, Die schweizerischen Notenbanken 1826-1913, I. Band, S. 140, Zürich 1915.
- 5) Vgl. Bundesbeschluss betreffend den durch Volksbegehren vom 3.8.1880 gestellten Antrag auf Revision der Bundesverfassung. AS 5, S. 209.
- 6) Jöhr, a.a.O. S. 141.

In der Folge blieb dann die Frage der Verteilung des Reingewinnes, oder, genauer, der Art und Höhe der kantonalen Anteile, bei allen Versuchen der Neuordnung des eidgenössischen Notenwesens eines der zentralsten und umstrittensten Probleme. Dass bei einer solchen Absteckung der Fronten nicht immer sachlich und im Sinne der Wahrung des Gesamtinteresses diskutiert wurde, versteht sich. Während all den Jahren, in denen nach einer Lösung der Notenbankfrage gesucht wurde, ging es für die Kantone letzten Endes darum, sich einen möglichst grossen Teil des zu erwartenden Gewinnes zu sichern. Diese Einstellung lässt sich nur daraus erklären - sie wurde durch die ungünstige Lage der Kantonsfinanzen noch verstärkt -, dass man in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts vielerorts das Gefühl hatte, der Bund sei bei der Verteilung der Finanzquellen im Jahre 1874 zu gut weggekommen. Die eidgenössische Finanzpolitik seit 1874 beruhte denn auch tatsächlich weitgehend auf dieser Auffassung. (7) Eindrücklich zeigte sich diese "verspätete Reue" der Kantone bei jenem sogenannten "Beutezug" von 1894. Dass diese Einstellung auf einem folgenschweren Irrtum beruhte, sollte die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts mit ihren beiden Weltkriegen mit aller Deutlichkeit zeigen.

Das Volksbegehren vom 3. August 1880 um Revision des Art. 39 wurde am 31. Oktober des gleichen Jahres in der Volksabstimmung mit 260 000 Nein gegen rund 121 000 Ja abgelehnt. (8) Die Zeit für die Verwirklichung der Idee einer Zentralnotenbank war noch nicht gekommen. (9)

Der Bundesrat ergriff nun die Initiative und versuchte einen Schritt näher an das Ziel der Vereinheitlichung des schweizerischen Notenwesens heranzukommen. Nach grösseren Meinungsverschiedenheiten zwischen National- und Ständerat kam am 8. März 1881 das Bundesgesetz über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten zustande (10); es trat am 1. Januar 1882 in Kraft. Wir können auf eine Betrachtung dieses Gesetzes hier verzichten, da es in den uns interessierenden Fragen keinerlei Veränderungen brachte. Wie auch Jöhr bemerkt, bedeutete dieses Gesetz "keine endgültige Regelung der Notenfrage", sondern bewirkte lediglich eine Verschiebung der grundsätzlichen Lösung. Immerhin beendigte es die kantonale Herrschaft im Notenwesen und unterstellte die Emissionsbanken, die zur gegenseitigen Einlösung ihrer Noten verpflichtet wurden, unter die Kontrolle des Bundes. Schliesslich brachte es auch eine Vereinheitlichung in der Besteuerung der Banknoten. (11)

---

7) Grossmann II, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Zürich 1903, S. 81 ff.

8) AS 5, S. 266.

9) Grossmann III, Gedanken über Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948.

10) AS 5, S. 400.

11) Jöhr, a.a.O., S. 151.

In den Jahren 1882-1890 mehrten sich die Stimmen, die in Zeitungsartikeln, Broschüren und Vorträgen auf die Nützlichkeit und Notwendigkeit einer zentralen Regelung des eidgenössischen Notenwesens hinwiesen, wobei in zunehmendem Masse auch die zu erwartenden günstigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Zentralnotenbank hervorgehoben wurden.

In einer Eingabe an den Vorort des Handels- und Industrievereins griff die Kaufmännische Gesellschaft Zürich unter anderem auch die Frage der kantonalen Beteiligung am Reingewinn einer zukünftigen Zentralnotenbank wieder auf und schlug vor, dass die Kantone nach Abzug einer vierprozentigen Dividende und der Zuteilung in den Reservefonds am restlichen Reingewinn zur Hälfte beteiligt werden sollten. (12)

Ein anderer Vorschlag in dieser Richtung, der vom Zürcher Keller in Form einer Motion in der Bundesversammlung vom März 1888 vorgebracht wurde und der eine Revision des Art. 39 zwecks Errichtung einer Bundesbank mit Notenmonopol und einer kantonalen Beteiligung am Reingewinn vorsah, scheiterte vor allem am Umstand, dass das Projekt einer Zentralnotenbank für viele Kantonsvertreter überhaupt nicht diskussionsfähig war. (13)

Trotzdem in allen Revisionsvorschlägen, die eine Uebertragung des Notenmonopols an den Bund zum Ziele hatten, die Berechtigung der kantonalen Forderung auf weitgehende Beteiligung am zukünftigen Ertrag anerkannt wurde, blieb der Widerstand der Kantone gegen die Gründung einer Bundesbank unerschüttert, ja er wurde im Gegenteil durch die wachsende Macht der Kantonalbanken noch zusehends verstärkt.

Angesichts dieser Situation beschränkte sich der Bundesrat in der Folge darauf, die Revision des Gesetzes von 1881 zu prüfen. Dies konnte aber von vornherein nur Flickwerk bleiben, weil wiederum einer grundsätzlichen Lösung ausgewichen wurde. Es sollte aber gar nicht so weit kommen.

Die Befürworter einer Zentralnotenbank, an ihrer Spitze erneut der Schaffhauser Joos, hatten ihre Propagandatätigkeit fortgesetzt und breite Kreise der Öffentlichkeit mit der Idee einer Nationalbank vertraut gemacht. So sprach im April 1890 der schweizerische Arbeitertag in Olten, auf Antrag von Joos, die Erwartung aus, dass die eidgenössischen Räte in der kommenden Junisession den Art. 39 der Bundesverfassung im Sinne der Einführung des Notenmonopols revidieren würden. (14)

Nachdem ein erneuter Vorstoss von Joos im Parlament wiederum erfolglos geblieben war, kam innert kurzer Zeit ein Volksbegehren zustande, dessen 80 000

---

12) Jöhr, a.a.O., S. 247.

13) Vgl. Botschaft des Bundesrates betreffend Revision von Art. 39 der BV, vom 30.12.1890, Bbl. 1891/I/S.1.

14) Jöhr, a.a.O., S. 250.

Unterschriften die eidgenössischen Räte endlich doch veranlassten, ihre Haltung in der Frage der Bundesbank zu ändern. Am 16. April 1891 stimmte der Nationalrat und am 10. Juni auch der Ständerat dem Grundsatz des Notenmonopols zu; der letztere allerdings mit der entscheidenden Einschränkung, dass der gesamte Reingewinn der Notenbank, abzüglich einer angemessenen Dividende, an die Kantone fallen sollte. (15)

Das war das Signal zu neuen Auseinandersetzungen, und die soeben mühsam erreichte Einigung drohte an der Frage der kantonalen Anteil erneut in Brüche zu gehen. An einer ausserordentlichen Sitzung der beiden Räte gelang es aber, den Ständerat zu einem teilweisen Verzicht zu veranlassen, der darin bestand, dass den Kantonen nicht der ganze, sondern nur zwei Drittel des Reingewinnes zukommen sollte.

Am 18. Oktober 1891 wurde der revidierte Art. 39 der Bundesverfassung in der Volksabstimmung mit 231 578 gegen 158 615 und mit 14 gegen 8 Stände-Stimmen angenommen. (16)

Wir haben in unseren bisherigen Betrachtungen die Diskussionen der achtziger Jahre um die Bundesbank absichtlich ausführlich dargestellt, weil all die mannigfaltigen Vorschläge von unmittelbarem und entscheidendem Einfluss auf die spätere Regelung der kantonalen Beteiligung im Bundesgesetz von 1905 waren und weil diese Kämpfe eindrücklich zeigen, welche Kräfte bei der Errichtung der schweizerischen Nationalbank am Werke waren.

Der revidierte Art. 39 (17) übertrug das ausschliessliche Recht zur Ausgabe von Banknoten und andern gleichartigen Geldzeichen an den Bund. Der Absatz 4 bildete fortan die Grundlage des Verteilungsmodus zwischen Bund und Kantonen:

"Der Reingewinn der Bank über eine angemessene Verzinsung, beziehungsweise angemessene Dividende des Dotations- oder Aktienkapitals und die nötigen Einlagen in den Reservefonds hinaus kommt zu wenigstens zwei Dritteln den Kantonen zu."

Wie wir gesehen haben, war es schon bei den Verhandlungen, die der Verfassungsrevision vorausgingen, klar geworden, dass die Kantone gewillt waren, für alle Zeiten einen massgebenden Einfluss auf die Organisation und vor allem die Gewinnverteilung der Zentralnotenbank auszuüben und sich ihren Verzicht auf die Ausgabe von eigenen Noten so teuer wie möglich bezahlen zu lassen. Diese Einstellung verstärkte sich in den neunziger Jahren zusehends, zumal sich in jeder Zeitepoche die politischen Gegensätze auf das alte Schlag-

---

15) Jöhr, a.a.O., S. 251.

16) AS 12, S. 443.

17) AS 12, S. 445.

wort Zentralismus-Föderalismus zuspitzten und oft - ungeachtet der tatsächlichen Verhältnisse - auf Grund derartiger Ueberlegungen für oder gegen eine Sache entschieden wurde. Diese Zeitströmung trug denn auch ihren Teil bei zum Scheitern des ersten Ausführungsgesetzes zu Artikel 39. Die Vorarbeiten hatten sich ausserordentlich mühsam gestaltet. Im Parlament kam es zu heftigen Auseinandersetzungen, wobei eine Verständigung ausgeschlossen schien, da die beiden Parteien durch grundsätzlich verschiedenartige Auffassungen über Wünschbarkeit und Mass der staatlichen Tätigkeit getrennt waren. (18) Das am 18. Juni 1896 verabschiedete Gesetz ergab in den uns hier interessierenden Belangen einen klaren Sieg jener ständerätlichen Ansicht, die schon anlässlich der Revision des Art. 39 beinahe überwogen hätte. Wie erwähnt hatte der Ständerat 1890 zuerst darauf bestanden, dass der gesamte Reingewinn der Bank an die Kantone fallen müsse. Man hatte sich dann schliesslich auf "mindestens zwei Drittel" geeinigt. Im ersten Gesetz von 1896 - wie übrigens auch in den nachfolgenden - wurde dieses "mindestens" ausserordentlich grosszügig interpretiert. (19) Es wurde nämlich festgesetzt, dass vom Reingewinn zuerst 25 % einem Reservefonds zuzuweisen seien, hierauf sollte das Grundkapital zu 3 1/2 % verzinst und der gesamte Rest des Reingewinnes an die Kantone fallen. (20)

Trotzdem die vorgesehene Verteilung des Reingewinnes eindeutig die Kantone begünstigte, vermochte diese Regelung sie nur wenig zu begeistern. Sie glaubten, dass die Neuordnung des eidgenössischen Notenwesens trotz allem für sie ein schlechtes Geschäft sein würde. Sie betonten schon 1896, besonders aber anlässlich der zweiten Vorlage von 1899, dass der künftige Ertrag der Zentralnotenbank, im Gegensatz zu den bisherigen kantonalen Einnahmen aus der Emissionstätigkeit, ein höchst unsicherer Faktor sei.

Dieses Argument und andere (Staatsbank!) - verstärkt durch die allgemeine Verneinungswelle, die zu jener Zeit alles erfasste, was vom Bund kam - genügten für eine verwerfende Mehrheit in der Abstimmung vom 28. Februar 1897. Die Westschweiz hatte die Vorlage in unmissverständlicher Art und Weise abgelehnt; in der Ostschweiz hatten vor allem die Befürchtungen der Kantonalbanken das Resultat entscheidend beeinflusst. (21)

Die zweite Gesetzesvorlage vom 24. März 1899, die ebenfalls nicht durchdrang, sah nur noch eine Zuweisung von 15 % des Reingewinnes in einen Reservefonds vor. Der Rest sollte nach Abzug einer fixen Dividende von 4 % wiederum

---

18) Jöhr, a.a.O., S. 257.

19) Vgl. auch Grossmann I, a.a.O., S. 16.

20) Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Errichtung der schweizerischen Bundesbank, vom 18.6.1896, Bbl. 1896/III/S. 681.

21) Jöhr, a.a.O. S. 259. Bbl. 1897/II/S. 30.

ganz an die Kantone fallen. (22) Nach und nach wurde es jedoch klar, dass sich die Kantone mit der Verteilung eines Gewinnes, der noch gar nicht erzielt war und dessen Ausmass höchst ungewiss schien, nicht zufrieden geben wollten. Sie verlangten eine Garantie. Der Ersatz für den Ausfall, den sie durch die Errichtung einer Zentralnotenbank erleiden würden, sollte ihnen in irgendeiner Form und in vollem Umfange garantiert werden. (23) Die Kantone beharrten auf dieser Regelung, ungeachtet der Tatsache, dass das damals noch gültige Banknotengesetz vom 8. März 1881 in Art. 5 bestimmte, "dass die Ermächtigung zur Notenausgabe keinen Entschädigungsanspruch der Emissionsanstalten begründe für den Fall, dass das Emissionsrecht durch spätere verfassungsmässige und gesetzliche Bestimmungen ganz oder teilweise wieder aufgehoben oder durch Bundesbeschluss eingeschränkt werden sollte." (24)

Für diese unnachgiebige Haltung der Kantone waren aber zweifellos nicht in erster Linie föderalistische Gründe massgebend, sondern sehr reale finanzpolitische Ueberlegungen. Die Verluste der Kantone durch den Wegfall der Banknotensteuer und die Verminderung der Gewinne der kantonalen Banken infolge der Aufhebung der Notenemission wurden für alle Kantone zusammen auf rund 1,7 Millionen Franken geschätzt. Zusammen mit dem Wegfall des zinsfreien Kredites dank der Noten hätte ein solcher Einnahmefall manche Kantone tatsächlich vor schwierige Aufgaben gestellt. Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet ist die hartnäckige Haltung der Kantone eher verständlich. Allerdings wurde in den folgenden Jahren nie die Entschädigung als solche kritisiert, sondern nur deren Höhe.

In seiner Botschaft zum dritten Entwurf eines Bundesgesetzes über die zentrale Notenbank (25) setzte sich der Bundesrat eingehend mit der Finanzlage der Kantone auseinander und erklärte sich bereit, ihnen in der Frage der Entschädigung ihrer Einnahmefälle weitgehend entgegenzukommen. Die Botschaft rechnete vorsichtigerweise damit, dass in den ersten Jahren wohl kaum ein Gewinn der Nationalbank zu erwarten sei und dass folglich in dieser Uebergangszeit nur der Bund die Garantie übernehmen könne, dass die Kantone die ihnen zugesicherten Entschädigungen auch tatsächlich erhalten würden. Allerdings sollten solche Auszahlungen aus der Bundeskasse nur die Form von Vorschüssen haben, die dem Bund aus den späteren Reingewinnen der Bank unter Anrechnung

---

22) Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Errichtung einer Zentralen Notenbank, vom 24.3.1899, Bbl. 1899/II/S. 218.

23) Bbl. 1904/IV/S. 472.

24) Bbl. 1904/IV/S. 483.

25) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu dem in Ausführung von Art. 39 BV vorgelegten Entwurfes eines Bundesgesetzes betreffend die Errichtung einer zentralen Notenbank, vom 13.6.1904. Bbl. 1904/IV/441 ff.

von 3 1/2 % Zins wieder zurückzuerstatten wären. Die Frage der Bundesgarantie wurde denn auch in diesem Sinne in Art. 29 des Bundesgesetzes von 1905 geregelt. (26)

Neben dieser Bundesgarantie brachte das dritte und endgültige Gesetz vom 6. Oktober 1905 auch eine grundsätzlich neue Regelung in der Verteilung des künftigen Reingewinnes der Nationalbank. Art. 27 setzte folgendes Vorgehen fest: (27)

"Von dem durch die Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresertrag der Bank wird eine Quote von 10 %, in keinem Fall jedoch mehr als fünfhunderttausend Franken für ein Jahr, dem Reservefonds überwiesen.

Sodann wird eine Dividende bis zu 4 % auf das einbezahlte Aktienkapital ausgerichtet.

Der verbleibende Reingewinn wird wie folgt verteilt:

1. Die Kantone erhalten die ihnen nach Art. 28 zugedachte Entschädigung;
2. ein alsdann noch weiter verbleibender Ueberschuss fällt unter Vorbehalt des Art. 29 zu einem Drittel dem Bund und zu zwei Dritteln den Kantonen zu. Die Verteilung an letztere hat im Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung nach Massgabe der letzten Volkszählung zu geschehen."

Im Gegensatz zu den Gesetzen von 1897 und 1899 bestimmte das Bundesgesetz von 1905, dass auch der Bund ein Drittel vom Reingewinn erhalten sollte, wenn dieser hoch genug ausfiel. Der Bundesrat wies in seiner Botschaft daraufhin, dass diese Regelung einem Gebot der Gerechtigkeit entspreche, da ja der Bund durch seine Garantie den Kantonen jegliches finanzielle Risiko in bezug auf die Ertragsgestaltung der Nationalbank abnehme. Im weiteren erleide der Bund unter dem neuen Gesetz infolge des Wegfalles der bisherigen Banknotentaxe selbst einen Verlust von 220 000 Franken, während ihm die Kosten für die Kontrolle der Bank weiterhin verblieben. (28)

---

26) AS 22, S. 47. Art. 29 des Bundesgesetzes über die schweizerische Nationalbank: "Reicht der Ertrag der Nationalbank in einem Jahr nicht aus, um die den Kantonen zukommenden Entschädigungen vollständig leisten zu können, so hat für den Ausfall die Bundeskasse in Form von Vorschüssen aufzukommen. Derartige Vorschüsse werden dem Bunde samt Zins, berechnet à 3 1/2 % per Jahr, zurückvergütet, sobald die Reinerträge der Bank dies gestatten. Bis die Ansprüche des Bundes für die geleisteten Vorschüsse getilgt sind, darf die in Art. 27, Abs. 3, Ziffer 2 vorgesehene weitere Verteilung nicht stattfinden."

27) AS 22, S. 56.

28) Bbl. 1904/IV/S. 449.

Der entscheidende Teil der ganzen Verteilungsfrage war aber zweifellos die Berechnung der den Kantonen zu garantierenden Entschädigungen. Auf Grund welcher Faktoren sollten sie berechnet werden und wie hoch mussten sie sein, um die Kantone für die durch die Errichtung der Notenbank erlittenen Verluste zu entschädigen? Es ist in einem Bundesstaat immer ausserordentlich schwierig, einen Verteilungsmodus zu finden, der den Bedürfnissen sämtlicher Gliedstaaten angepasst ist. Dieses Problem, das sich vor allem im Gebiete der Subventionen in voller Schärfe stellt, bereitete jeweils auch bei der gesetzlichen Festsetzung kantonaler Entschädigungsquoten beträchtliche Schwierigkeiten. So musste z.B. im Falle der Nationalbank einerseits darauf geachtet werden, dass sich alle Kantone mit dem gewählten Verteilungsschlüssel einverstanden erklärten, andererseits durften aber auch der Bund nicht zu stark belastet und die Startschwierigkeiten der neu gegründeten Nationalbank nicht vergrössert werden. Dem zentralen Noteninstitut waren ganz andere Aufgaben zugeordnet als die der Gewinnerzielung um jeden Preis.

Der naheliegendste, zugleich aber auch primitivste Verteiler war derjenige nach Massgabe der Wohnbevölkerung. Dieser Massstab allein genommen, wäre aber deshalb unbefriedigend gewesen, weil dadurch eine Anzahl von Kantonen, denen die Ausgabe von Banknoten und die Banknotensteuer bisher bedeutende Summen eingetragen hatten, nicht auf ihre Rechnung gekommen wären. Es galt dies besonders für die kleinen, aber verkehrsreichen Kantone mit grösseren Handels- und Industriezentren.

Zu ebenso grossen Ungerechtigkeiten hätte es aber geführt, wenn man - wie von verschiedener Seite vorgeschlagen wurde - als Verteilungsbasis nur den Betrag der den Kantonen bis anhin bewilligten Notenemission genommen hätte. Bei der Wahl dieses Verteilungsschlüssels hätte zum Beispiel der Kanton Wallis, der zu jener Zeit auf seinem Territorium keine Emissionsbank besass, am Reingewinn der Nationalbank überhaupt nicht partizipieren können. Die Berücksichtigung anderer Faktoren wurde zwar in Erwägung gezogen, allein es zeigte sich, dass sie den Verteilungsschlüssel nur komplizierter, nicht aber besser gemacht hätten. Unter diesen Umständen schlug der Bundesrat eine Kombination der beiden zuerst genannten Komponenten vor, das heisst sowohl das bisherige Notenemissionskontingent, wie auch die Bevölkerungszahl sollten im Verteilungsschlüssel berücksichtigt werden. Diesem Modus stimmte auch die Expertenkommission zu, allerdings mit dem Unterschied, dass sie die beiden Bestandteile des Schlüssels beweglich gestaltete, d.h. der auf dem Notenemissionskontingent beruhende Faktor sollte in seiner verhältnismässigen Bedeutung allmählich abnehmen, derjenige der auf die Bevölkerungszahl Bezug nahm sich im gleichen Rhythmus vergrössern. Der Gedanke, dass der Faktor der ehemaligen kantonalen Notenemission nach einer Anzahl Jahre ausgeschaltet werden sollte, war richtig, ist doch die wirtschaftliche Lage der

Kantone einem ständigen Wechsel unterworfen. Nachdem allerdings nach einer gewissen Zeitspanne nur noch die Grösse der Wohnbevölkerung für die Verteilung des Nationalbankgewinnes massgebend wurde, verlor dieser kantonale Anteil den ehemaligen Entschädigungscharakter vollständig und wurde ein Mittel des interkantonalen Finanzausgleichs, wenn auch nur in bescheidenem Masse. Vorerst galt es aber die tatsächlichen Verluste festzustellen, die die Kantone durch die Errichtung der Nationalbank erlitten, was angesichts der verschiedenartigen wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Landesgegenden ein schwieriges Unterfangen war. Als Grundlage wurde vorerst das Jahr 1902 gewählt, weil zu diesem Zeitpunkt weder die Kantone noch die Banken im Hinblick auf die Errichtung einer Zentralnotenbank spekulative Vorkehrungen, wie Emissionsvermehrungen, Einführung oder Erhöhung von Notensteuern etc. getroffen hatten. (29) Die Berechnungen, die der Bundesrat in seiner Botschaft aufstellte, ergaben, dass der Nettogewinn der Kantonal- und gemischten Banken an ihrer Notenmission pro 100 Franken Emission im Jahre 1902 rund 40 Rappen betrug. Dies ergab bei Zugrundelegung von 129 Millionen Franken kantonaler Emission einen Reinertrag von 516 000 Franken (30). Das war aber nur ein Teil des Ausfalles, nämlich der Gewinn, den die Kantone aus dem Notengeschäft der eigenen Institute und der gemischten Banken bezogen. Im weiteren schätzte der bundesrätliche Bericht, dass die Kantone 1902 an Notensteuern und Depotgebühren weitere 1 240 547 Franken einnahmen, die durch die Gründung einer Notenbank dahinfallen würden. Der Gesamtausfall der Kantone wurde in der Botschaft somit auf 1 756 547 Franken veranschlagt, was, wie sich später zeigte, zu hoch gegriffen war. Wie wir schon bemerkten, wäre eine Entschädigung der einzelnen Kantone auf Grund ihrer wirklichen Ausfallziffern mit grossen Härten verbunden gewesen, weil Kantone mit kleinen oder keinen eigenen Emissionsinstituten am Reingewinn der Nationalbank nicht beteiligt worden wären. Diese Ungerechtigkeit wäre noch durch die Tatsache verschärft worden, dass die Kantone ihr bisheriges Notenbesteuerungsrecht sehr unterschiedlich ausgenützt hatten. Keine Notensteuern von den Banken ihres Territoriums bezogen im Jahre 1902 die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausser rhoden, und Appenzell-Inner rhoden. 3 Promille erhob Genf; 4 Promille Freiburg; 5 Promille die Kantone Baselland, Schaffhausen und Aargau; 6 Promille die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt und Neuenburg. (31) Alle Kantone mit einem Notensteuersatz von 6 Promille stimmten natürlich der Variante zu, die eine Vergütung des Ausfalles der Notensteuern nach Massgabe der bisher tatsächlich von den Kantonen bezogenen Beträge vorsah. Dadurch wären aber gerade

---

29) Bbl. 1904/IV/S. 477.

30) Bbl. 1904/IV/S. 481.

31) Bbl. 1904/IV/S. 482.

diese Kantone, die schon bis anhin das Recht der Notenbesteuerung maximal ausgenützt und damit dem schweizerischen Geld- und Kreditwesen keinen Dienst erwiesen hatten, bevorzugt worden.

Diese Hinweise mögen genügen, um zu zeigen, wie schwierig sich die Festsetzung der kantonalen Anteile gestaltete. Es darf unter diesen Umständen nicht überraschen, dass sie der Bundesrat schliesslich so hoch ansetzte um ja allen Begehren zu entsprechen.

Nach eingehender Prüfung der verhältnismässigen Bedeutung der beiden Komponenten des Verteilungsschlüssels - tatsächlicher Ausfall und Wohnbevölkerung - und nachdem er zu der an sich schon zu hoch berechneten Summe von 1,7 Millionen noch weitere 250 000 Franken zugeschlagen hatte um ja sicher zu gehen, kam der Bundesrat zu folgenden Ansätzen: (32)

a) 50 Rappen pro 100 Franken, der am 31. Dezember 1902 auf den Territorien der einzelnen Kantone bewilligten Emissionsbeträge und

b) 25 Rappen pro Kopf der jeweils durch die letzte Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung der Kantone.

Während der dreijährigen Rückzugsperiode der alten Noten, 1907-1910, wurde die unter a) vorgesehene Entschädigung nicht von der Emissionssumme, sondern nur vom Betrage der zur Vernichtung an die Kontrollbehörden abgelieferten Noten berechnet.

Mit dem dritten Betriebsjahr nach der dreijährigen Rückzugsperiode sollte in der Berechnung der kantonalen Anteile eine jährliche Verschiebung in der Weise eintreten, dass sich die nach der bisherigen Notenemission zu berechnende Quote jährlich um 5 Rappen verringern und der nach der Wohnbevölkerung zu berechnende Anteil jährlich um 5 Rappen erhöhen würde. Mit dem fünfzehnten Geschäftsjahr sollte somit der nach der Höhe des Notenemissionskontingentes zu berechnende Teil ganz wegfallen und die 75 Rappen ausschliesslich nach Massgabe der Wohnbevölkerung verteilt werden.

Es ist offensichtlich, dass bei dieser Regelung jene Kantone, die hohe Emissionskontingente besaßen, mit der Zeit grössere Ausfälle erlitten. Das wurde aber als tragbar betrachtet, da diese Kantone auf Grund desselben Faktors dafür in den ersten Jahren grössere Anteile bezogen und es ihnen hätte möglich sein sollen, in der fünfzehnjährigen Uebergangszeit neue Einnahmequellen zu erschliessen.

Mit dieser vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelung gaben sich die Kantone aber noch nicht zufrieden. Die kantonalen Finanzdirektoren verlangten für das erste Jahr eine Erhöhung der auf Grund der Wohnbevölkerung auszahlenden Quote von 25 auf 30 Rappen und als Basis für die andere Komponente nicht das Emissi-

---

32) Bbl. 1904/IV/S. 486.

onskontingent von 1902, sondern von 1904. Auch dieser Forderung wurde schliesslich entsprochen (33), womit sich die jährliche Kopfquote nach Ablauf der Uebergangsperiode auf 80 Rappen erhöhte.

Die Kantone hatten auf Grund des Bundesgesetzes von 1905 mehrheitlich einen guten Tausch gemacht und es zeigte sich schon bald, dass im ganzen gesehen nicht die Kantone der leidende Teil waren, sondern die Nationalbank, betrugten doch ihre Leistungen bedeutend mehr, als die Stände durch den Entzug der Notenemission eingebüsst hatten. (34)

Mit dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1905 hatte endlich das jahrelange unrühmliche Feilschen ein Ende gefunden. Aber der Bund sah sich vor die schwerwiegende Verpflichtung gestellt, den Kantonen im ersten Geschäftsjahr der Nationalbank - unabhängig von deren Geschäftsergebnis - die beträchtliche Summe von 2,4 Millionen Franken auszuzahlen.

Nachdem die Nationalbank im Jahre 1907 ihre Tätigkeit aufgenommen hatte, zeigte es sich sofort, dass die zum Teil ausserordentlich optimistischen Erwartungen, die man in die Ertragsgestaltung der Bank gesetzt hatte, sich nicht erfüllen würden. Art. 28 des Gesetzes von 1905 garantierte den Kantonen für das Geschäftsjahr 1907/08 eine Gesamtentschädigung von 2 441 000 Franken, wovon 918 000 Franken auf Grund der Notenemissionskontingente und 1 523 000 Franken gemäss der Zahl der Wohnbevölkerung. (35) Nach der Zuweisung in den Reservefonds und der Auszahlung der Dividende blieben aber für 1907/08 noch ganze 15 000 Franken zur Verteilung an die Kantone übrig. Der Bund hatte demzufolge einen ersten Vorschuss von 2 426 000 Franken zu leisten. Obwohl in den folgenden Jahren die Erträge der Nationalbank und damit auch die Ablieferungen an die eidgenössischen Staatskasse zuhanden der Kantone schnell anstiegen, reichten die erzielten Reingewinne nicht aus, um die gesetzlichen Entschädigungen an die Kantone daraus zu bestreiten, und der Bund musste bis 1913 Jahr für Jahr beträchtliche Vorschüsse gewähren (Vgl. Tabelle 6).

Angesichts dieser Entwicklung fehlte es nicht an warnenden und besorgten Stimmen, die von einem fatalen und schwerwiegenden Irrtum in der Festsetzung der Entschädigungen sprachen, und die schon 1911, anlässlich der Revision der Art. 15, 16, 20 und 21 des Bundesgesetzes von 1905, auch den Verteilungsmodus neu regeln wollten, ohne allerdings mit dieser Forderung durchzudringen. (36)

---

33) Vgl. Art. 28. Bundesgesetz vom 6.10.1905, AS 22, S. 56.

34) Bbl. 1919/V/S. 1043.

35) Statistisches Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes, Zürich 1944, S. 130.

36) Botschaft des Bundesrates betreffend Abänderung der Art. 15, 16, 20 und 21 des Bundesgesetzes vom 6.10.1905 über die schweizerische Nationalbank, vom 1.4.1911, Bbl. 1911/II/S. 860.

Aber auch der Bundesrat anerkannte in vollem Umfange die Berechtigung dieser Revisionswünsche. In seiner Botschaft zur erwähnten Teilrevision von 1911 stellte er hiezu folgendes fest: "Auch die an die Kantone auszurichtenden Entschädigungen sollen zum Gegenstand einer nächsten Revision gemacht werden. Es kann nicht bestritten werden, dass man bei der Berechnung dieser Entschädigungen zu weit gegangen ist und dass dieselben den Gewinn übersteigen, welche die Kantone aus der Banknotenemission und der Banknotensteuer zogen. Es ist sehr leicht, heute den unanfechtbaren Beweis für diese Behauptung zu erbringen. Es ist in dieser Beziehung ein Irrtum begangen worden, der im Interesse der Wahrheit und der Gerechtigkeit berichtet werden muss. Der Tribut, den die Nationalbank und der Bund den Kantonen entrichten müssen, soll nur den Gegenwert der früher von den Kantonen erzielten Gewinne, d.h. der Verluste darstellen, welche sie durch Errichtung der Nationalbank erlitten haben. Ein Recht der Kantone auf eine weitergehende Entschädigung besteht nicht. Was sie mehr erhalten ist als eine Art Subvention zu betrachten, die ebensowohl aufgehoben als beibehalten werden kann." (37)

Ein Postulat Eugster, das 1911 eingereicht wurde, machte nochmals ausdrücklich auf diesen unerfreulichen Zustand aufmerksam und verlangte, dass durch eine Gesetzesrevision die Nationalbank von ihren Verpflichtungen entlastet werde und gleichzeitig die Beteiligung der Kantone am Reingewinn der Nationalbank zu reduzieren sei. (38) Mit Rücksicht auf die soeben erfolgte Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nationalbank und in der Hoffnung auf eine dadurch bedingte Besserung in der Ertragsgestaltung wurde in der Bundesversammlung auf das Postulat Eugster nicht weiter eingetreten. Vorerst war der Bund allerdings nach wie vor gezwungen, seine Vorschüsse - wenn auch in kleinem Umfange - zur Deckung der Fehlbeträge für die Ausrichtung der kantonalen Anteile fortzusetzen. Die gesamten Vorschüsse hatten bis Ende 1913 den ansehnlichen Betrag von 7 050 000 Franken erreicht.

Der erste Weltkrieg brachte in der Ertragsgestaltung der schweizerischen Nationalbank eine grundlegende Aenderung. Die Reingewinne der Bank stiegen - von kleineren Unterbrechungen abgesehen - bis 1920 stetig an. Der Zahlungsverkehr des Landes konzentrierte sich infolge des Krieges und der damit verbundenen Schwierigkeiten binnen- und aussenwirtschaftlicher Natur immer mehr auf die Nationalbank.

Schon 1914 war die Ablieferung des Noteninstitutes an die Bundeskasse um 1,29 Millionen Franken höher als die gesetzlichen Entschädigungen an die Kantone

---

Bundesgesetz von 24.6.1911 betreffend Abänderung des Bundesgesetzes vom 6.10.1905 über die schweizerische Nationalbank, vom 24.6.1911, AS 27, S. 744.

37) Bbl. 1911/II/S. 862.

38) Bbl. 1919/V/ S. 147.

betrugen und es konnte eine erste Tilgung der Bundesvorschüsse stattfinden.(39) Grössere Reingewinne in den Jahren 1916 und 1917 erlaubten weitere Rückzahlungen, so dass Ende 1917 die von 1907-1913 gewährten Vorschüsse samt Zinsen zurückerstattet waren. (Vgl. Tabelle 6)

Tabelle 6

Die Auswirkungen des Nationalbankgesetzes in der Zeit von 1907-1917  
(in 1000 Franken)

| Jahr        | Ablieferung<br>der National-<br>Bank an die<br>Eidgenössische<br>Staatskasse | Entschädigung an die<br>Kantone |                                |          | Fehlbe-<br>trag<br>oder<br>Ueber-<br>schuss | Vorschüsse<br>des<br>Bundes | Rück-<br>zahlung<br>der Vor-<br>schüsse |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|----------|---------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------|
|             |                                                                              | gemäss<br>Noten-<br>ausgabe     | gemäss<br>Wohnbe-<br>völkerung | Zusammen |                                             |                             |                                         |
| 1907/<br>08 | 15                                                                           | 918                             | 1 523                          | 2 441    | - 2 426                                     | 2 426                       | -                                       |
| 1909        | 184                                                                          | 972                             | 995                            | 1 967    | - 1 783                                     | 1 783                       | -                                       |
| 1910        | 1 272                                                                        | 1 193                           | 995                            | 2 188    | - 916                                       | 916                         | -                                       |
| 1911        | 1 318                                                                        | 1 224                           | 1 126                          | 2 350    | - 1 032                                     | 1 032                       | -                                       |
| 1912        | 1 734                                                                        | 1 224                           | 1 126                          | 2 350    | - 616                                       | 616                         | -                                       |
| 1913        | 2 138                                                                        | 1 101                           | 1 314                          | 2 415    | - 277                                       | 277                         | -                                       |
| 1914        | 3 773                                                                        | 979                             | 1 502                          | 2 481    | + 1 292                                     | -                           | 1 292                                   |
| 1915        | 3 007                                                                        | 857                             | 1 689                          | 2 546    | + 461                                       | -                           | 461                                     |
| 1916        | 5 930                                                                        | 734                             | 1 877                          | 2 611    | + 3 319                                     | -                           | 3 319                                   |
| 1917        | 6 458                                                                        | 612                             | 2 064                          | 2 676    | + 3 782                                     | -                           | 3 782*)                                 |

\*) Einschliesslich 1 804 000 Franken als Verzinsung der Vorschüsse.

Quelle: Stat. Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes, S. 130.

Angesichts dieser verbesserten Ertragsgestaltung der Nationalbank schien eine Revision der Entschädigungsfrage und des Verteilungsmodus, wie sie kurz vor dem Weltkrieg - auch vom Bundesrat - energisch gefordert worden war, plötzlich nicht mehr so dringlich, obwohl die hohen Mobilisationskosten den Bund zwangen, jede verfügbare Einnahmequelle auszuschöpfen.

Die Nationalbank selbst hingegen beharrte weiterhin auf einer Aenderung der bestehenden Ordnung. In ihrem Bericht vom 31. Dezember 1918 äusserte sie den Wunsch, es möchten gelegentlich die Bestimmungen der Artikel 27. 28 und 29 über die Entschädigungen an die Kantone und die Garantie des Bundes aus

39) Stat. Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes, a.a.O. S. 130.

dem Nationalbankgesetz entfernt und das Noteninstitut damit endlich vom Bleigewicht der kantonalen Anteile befreit werden. (41)

Auch der damalige Vorsteher des Finanzdepartementes unternahm 1919 anlässlich der Vorarbeiten zur Totalrevision des Nationalbankgesetzes einen Vorstoss in dieser Richtung, ohne allerdings die völlige Abschaffung der kantonalen Anteile zu verlangen. Es schlug vor, den Gesamtbetrag der kantonalen Entschädigungen zu kontingentieren, d.h. ein für alle Mal im Gesetz festzulegen. Von verschiedenen Seiten wurde aber darauf hingewiesen, dass in Zeiten steigender Gewinne der Nationalbank eine solche Regelung von den Kantonen kaum gebilligt würde. (42)

So brachte die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank vom 7. April 1921 (43) keine Aenderungen in den uns hier interessierenden Fragen. Die Erhöhung der gesetzlichen Dividende auf maximal 6 % (44) bewirkte zwar eine gewisse Verminderung des Gesamtanteils der Kantone, da jedoch mehr als die Hälfte der Aktien im Beseitz von Kantonen und Kantonalbanken war, floss den Kantonen ein Teil des entgangenen Gewinnes in anderer Form wieder zu. Hingegen blieb die Verpflichtung des Bundes, bei ungenügendem Reingewinn der Nationalbank mit Vorschüssen zugunsten der Kantone einzuspringen, bestehen. Auch die Bestimmung, dass vom Rest des Reingewinnes nach Abzug der Reservezuteilung, Dividendenauszahlung und der kantonalen Entschädigungen, die Kantone zwei Drittel und der Bund ein Drittel erhalten, wurde im Gesetz von 1921 erneut verankert. Damit bildete der "Irtum, der im Interesse der Wahrheit und der Gerechtigkeit" hätte berichtigt werden sollen, (45) weiterhin die Grundlage der kantonalen Anteile an den Erträgen der schweizerischen Nationalbank.

Mit dem Jahre 1913 war in der Berechnung der kantonalen Entschädigungen eine Aenderung eingetreten. Von diesem Zeitpunkt an nahm die nach der Notenemission berechnete Quote jährlich um 5 Rappen ab, während sich der Anteil nach Massgabe der Wohnbevölkerung um 5 Rappen vergrösserte. Der erste Faktor hätte gemäss dem Bundesgesetz von 1905 auf Ende 1922 wegfallen sollen; infolge des neuen Gesetzes von 1921 wurde aber die auf Grund der ehemaligen kantonalen Notenausgabe gewährte Entschädigungsquote 1920 zum letzten Mal ausbezahlt. (46) Seit 1921 erhalten die Kantone somit 80 Rappen pro Kopf ihrer

---

41) Bbl. 1919/V/S. 1047.

42) Bbl. 1919/V/S. 1048.

43) Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank vom 7.4.1921, AS 37, S. 581.

44) AS 37, S. 588.

45) Vgl. Seite 64.

46) Vgl. Stat. Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes, a.a.O., S. 130.

Wohnbevölkerung. Von 1918 bis 1932 bezogen sie ferner beträchtliche Einnahmen aus dem nach Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen verbleibenden Reingewinn der Bank (47). (Vgl. Tabelle 7)

Tabelle 7

Die kantonalen Anteile am Reinertrag der Nationalbank von 1918-1932  
(in 1000 Franken)

| Jahr | Ablieferung<br>der National-<br>bank an die<br>Eidgenössische<br>Staatskasse | Entschädigung an die<br>Kantone |                                |          | Verteilung des<br>Ueberschusses<br>gemäss<br>Art.27 & 28 |                            | Gesamt-<br>Anteil<br>der<br>Kantone |
|------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|----------|----------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
|      |                                                                              | gemäss<br>Noten-<br>ausgabe     | gemäss<br>Wohnbe-<br>völkerung | Zusammen | Kantons-<br>Anteil<br>(2/3)                              | Bundes-<br>Anteil<br>(1/3) |                                     |
| 1918 | 3 987                                                                        | 490                             | 2 252                          | 2 742    | 830                                                      | 415                        | 3 572                               |
| 1919 | 5 943                                                                        | 367                             | 2 440                          | 2 807    | 2 091                                                    | 1 045                      | 4 898                               |
| 1920 | 9 920                                                                        | 245                             | 2 627                          | 2 872    | 4 699                                                    | 2 349                      | 7 571                               |
| 1921 | 7 124                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 2 680                                                    | 1 340                      | 5 784                               |
| 1922 | 5 628                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 1 682                                                    | 842                        | 4 786                               |
| 1923 | 5 037                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 1 288                                                    | 645                        | 4 392                               |
| 1924 | 4 358                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 836                                                      | 418                        | 3 940                               |
| 1925 | 4 686                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 1 055                                                    | 527                        | 4 159                               |
| 1926 | 4 748                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 1 096                                                    | 548                        | 4 200                               |
| 1927 | 4 753                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 1 099                                                    | 550                        | 4 203                               |
| 1928 | 4 839                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 1 157                                                    | 578                        | 4 261                               |
| 1929 | 5 311                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 1 471                                                    | 736                        | 4 575                               |
| 1930 | 5 109                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 1 337                                                    | 668                        | 4 441                               |
| 1931 | 3 704                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 300                                                      | 150                        | 3 554                               |
| 1932 | 3 308                                                                        | -                               | 3 104                          | 3 104    | 37                                                       | 18                         | 3 290                               |

Quelle: Stat. Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes, S. 130.

Von 1932 an wurden diese Zuwendungen aufgehoben und die Kantone erhalten seither nur die 80 Rappen pro Kopf der Wohnbevölkerung nach Massgabe der jeweils letzten Volkszählung. (Vgl. Tabelle 8)

47) Art. 28, Abs. 4, Ziff. 2 des Bundesgesetzes über die schweizerische Nationalbank vom 7.4.1921: "Ein alsdann verbleibender Ueberschuss fällt unter Vorbehalt des Art. 29 zu einem Drittel dem Bund und zu zwei Dritteln den Kantonen zu." AS 37, S. 588.

Tabelle 8

Die Anteile der Kantone am Ertrag der schweizerischen Nationalbank.  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | 1933* | 1947** |
|----------------|-------|--------|
| Zürich         | 494   | 540    |
| Bern           | 551   | 583    |
| Luzern         | 152   | 165    |
| Uri            | 18    | 22     |
| Schwyz         | 49    | 53     |
| Obwalden       | 16    | 16     |
| Nidwalden      | 12    | 14     |
| Glarus         | 29    | 28     |
| Zug            | 28    | 29     |
| Freiburg       | 115   | 122    |
| Solothurn      | 115   | 124    |
| Basel-Stadt    | 124   | 136    |
| Basel-Land     | 74    | 75     |
| Schaffhausen   | 41    | 43     |
| Appenzell-ARh. | 39    | 36     |
| Appenzell-IRh. | 11    | 11     |
| St. Gallen     | 229   | 229    |
| Graubünden     | 101   | 103    |
| Aargau         | 208   | 216    |
| Thurgau        | 109   | 111    |
| Tessin         | 127   | 129    |
| Vaud           | 265   | 275    |
| Valais         | 109   | 119    |
| Neuchâtel      | 99    | 94     |
| Genève         | 137   | 140    |
| S c h w e i z  | 3 252 | 3 413  |

\* Auf Grund der Volkszählung 1930

\*\* Auf Grund der Volkszählung 1947

Quellen: Stat. Quellenwerke.

"Finanzen und Steuern"

Anlässlich der Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg rückte die Beteiligung der Kantone am Reingewinn der Nationalbank zusammen mit andern kantonalen Anteilen wieder in das öffentliche Blickfeld.

Die Feststellung, dass die ehemalige Begründung des Nationalbank-Anteils längst überholt und somit sein Weiterbestehen ungerechtfertigt sei, wurde von keiner Seite bestritten. Im besonderen machte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 (48) darauf aufmerksam, dass die auf Grund der Gesetze von 1905 und 1921 festgelegte Stellung der Nationalbank zu den Kantonen einerseits und dem Bunde anderseits, den heutigen tatsächlichen Verhältnissen in keiner Weise mehr entspreche. Der Bundesrat wies nachdrücklich darauf hin, "dass den Verpflichtungen des Bundes gegenüber der Notenbank und seinen bisherigen Aufwendungen und Einbussen im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Noteninstitutes keine bzw. keine genügenden materiellen Gegenleistungen gegenüberstehen, während die Kantone aus dem Reingewinn der Bank jährlich garantierte Anteile beziehen, ohne irgendwelche Verantwortung politischer oder materieller Art, zu tragen."

Tatsächlich haben sich die gesetzlichen Bestimmungen über die Verteilung des Nationalbank-Reingewinnes ganz einseitig zugunsten der Kantone ausgewirkt, bezogen sie doch in der Zeit von 1907-1946 nicht weniger als 138 Millionen Franken, davon rund 117 Millionen als feste gesetzliche Vergütungen. Im gleichen Zeitabschnitt erhielt der Bund aber nur 10,8 Millionen oder nicht ganz 8 % der kantonalen Anteile. Dieses Missverhältnis wird noch dadurch verschärft, dass der Bund aus der Währungspolitik der Nationalbank Verpflichtungen übernehmen muss, die sich, wie im Beispiel der Goldsterilisierung nach dem zweiten Weltkrieg, zu schweren finanziellen Belastungen der Bundeskasse auswirken können. (49)

Nun darf allerdings anderseits nicht übersehen werden, dass infolge der Verteilung nach der Wohnbevölkerung die Nationalbank-Anteile einen, wenn auch nur bescheidenen, Faktor des interkantonalen Finanzausgleichs darstellen. Die sogenannten finanzschwachen Kantone, die jede Reduktion oder Aufhebung derartiger kantonalen Anteile strikte ablehnten, wiesen immer wieder auf diese Tatsache hin und betonten, dass auch der Ausbau des interkantonalen Finanzausgleiches ein Anliegen der Bundesfinanzreform sei. Diese Argumentation ist zweifellos richtig, müssen doch bei Aufhebung bereits bestehender interkantonomaler Finanzausgleichsmassnahmen einfach neue und zusätzliche Mittel bereit gestellt werden, um die berechnete Forderung nach Verstärkung des interkanto-

---

48) Botschaft des Bundesrates über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, vom 22.1.1948. Bbl. 1948/I/S. 527.

49) Bbl. 1948/I/S. 528.

nenalen Finanzausgleichs erfüllen zu können. Wir werden auf dieses Problem, sowie auf die verschiedenen Varianten der Bundesfinanzreform, in denen der Nationalbank-Anteil eine Rolle spielte, im letzten Abschnitt dieser Arbeit nochmals zu sprechen kommen.

### Verteilung des Abwertungsgewinnes der Nationalbank

Im Zusammenhang mit der Behandlung der kantonalen Anteile am Reingewinn der Nationalbank muss noch erwähnt werden, dass auf Grund des Bundesratsbeschlusses über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes vom 30. April 1940 (50) die Kantone an der Verteilung des Abwertungsgewinnes der Schweizerischen Nationalbank beteiligt wurden. Sie erhielten nach Massgabe ihrer Wohnbevölkerung einen ausserordentlich hohen Gesamtanteil von 150 Millionen Franken.

## 6. DIE BETEILIGUNG DER KANTONE AM ERTRAG EIDGENÖSSISCHER STEUERN

### a. Die Anteile der Kantone am Ertrag der Stempelabgaben und der Couponsteuer.

Die hohen Aufwendungen für die militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung zwangen den Bund im Verlaufe des ersten Weltkrieges innerhalb kurzer Zeitabstände verschiedene ausserordentliche Massnahmen zu treffen, um seine Einnahmen zu steigern und zu konsolidieren. Dazu gehörte neben der Erhebung der Kriegs- und Kriegsgewinnsteuer auch die Einführung von Stempelabgaben auf Urkunden des Handelsverkehrs, d.h. auf die Emission und den Umsatz von Wertpapieren, auf Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Checks, Quittungen für Versicherungsprämien, Frachturkunden etc.

Zweifellos waren es in erster Linie fiskalische Gründe, die den Bund veranlassten, diese ergiebige Finanzquelle für sich zu beanspruchen. Daneben aber war die Tatsache, dass diese Steuerkategorie infolge Fehlens eines einheitlichen und geschlossenen Wirtschaftsgebietes von den Kantonen nie in befriedigender Weise hätte ausgenützt werden können, ebenfalls für die bundesrechtliche Regelung massgebend. Dieser Umstand gab schon in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg Anlass zu verschiedenen parlamentarischen Diskussionen.

In der Dezembersession der eidgenössischen Räte im Jahre 1910 hatte eine Motion von Nationalrat Hirter den Bundesrat aufgefordert, die Frage zu prüfen, ob und in welcher Weise für alle Kantone ein einheitlicher Wechselstempel ein-

---

50) AS 56, S. 410.

geführt werden könnte. (1) Der Motionär wies in seiner Begründung vor allem daraufhin, dass durch die unterschiedliche, meistens ungenügende oder gar fehlende kantonale Stempelgesetzgebung die Hinterziehung ausserordentlich erleichtert werde und immer mehr um sich greife. Allein, die Anregung von Nationalrat Hirter fand nicht die gebührende Beachtung. Allgemein war man der Meinung, dass es nicht notwendig sei, die Erhebung der Stempelabgaben dem Bund zu übertragen und damit die kantonalen Kompetenzen – die eben erst durch den Verzicht auf das Notenemissionsrecht eingeschränkt worden waren – erneut zu beschneiden. Die Motion Hirter wurde 1911 abgelehnt, obwohl die darin geäusserten Bedenken ihre volle Berechtigung hatten.

Die kantonale Stempelgesetzgebung war in jenem Zeitpunkt völlig veraltet und entsprach der modernen Entwicklung des Handelsverkehrs in keiner Weise. So enthielten noch 1916 einzelne kantonale Gesetze fast wörtlich ganze Artikel aus der helvetischen Gesetzgebung. Das hatte seinen Grund darin, dass die durch die Mediationsakte wieder errichtete Tagsatzung am 9. August 1803 beschlossen hatte, dass für alle zukünftigen Verfügungen über das Stempelwesen die Kantone zuständig sein sollten. (2) An diesem Grundsatz hatten weder der Bundesvertrag von 1815 noch die Bundesverfassung von 1848 und 1874 etwas geändert. Diese Regelung, die eine Steuerkategorie, die ihrem ganzen Wesen nach für den Bund bestimmt war, den Kantonen überliess, bewirkte, dass in der Schweiz, im Vergleich zu andern Ländern, der Ertrag der Stempelabgaben und der Verkehrssteuern überhaupt immer höchst bescheiden ausfiel. (3)

Georg von Schanz hatte schon in seinem 1890 erschienenen Werk "Steuern der Schweiz" auf diesen unbefriedigenden Zustand hingewiesen: "Die kantonale Regelung der Verkehrsabgaben wirkt vielfach störend und beengend. Eine Herausnahme eines Teils der Verkehrsausgaben und bundesgesetzliche Ordnung derselben nach dem Vorgang Deutschland stösst auf Schwierigkeiten, insofern der Bund die Kompetenz hierzu nicht hat. ...." (4)

Diese kritische Stellungnahme war keineswegs vereinzelt. In einer Eingabe an den Kantonsrat hatte 1894 die Zürcher Kaufmännische Gesellschaft darauf aufmerksam gemacht, dass die bestehende Regelung geradezu zur Steuerhinterziehung einlade. (5) Ihr Vorschlag ist insofern interessant, als er auch auf das Verteilungsproblem zwischen Bund und Kantonen hinweist. Die Kaufmännische Gesellschaft regte nämlich an, ein eidgenössisches Stempelgesetz zu erlassen, wobei die Erträge ganz den Kantonen zukommen sollten.

---

1) Bbl. 1916/IV/S. 551.

2) Vgl. Bbl. 1916/IV/S. 545 ff.

3) Bbl. 1916/IV/S. 544.

4) G. von Schanz, Steuern der Schweiz, Stuttgart 1890, Bd. 1, S. 161.

5) Bbl. 1916/IV/S. 548.

Noch eine ähnliche Stimme aus der Zeit der Jahrhundertwende - die übrigens sonst keineswegs in "Bundeslösungen" das Heil erblickte - sei in diesem Zusammenhang erwähnt. In seiner kleinen Schrift über "Das Stempelwesen in der Schweiz" schilderte der Luzerner Finanzdirektor J. Schmid die unerfreulichen Erfahrungen, die eine ganze Reihe von Kantonen erleben mussten, als sie eine straffere Organisation ihrer Stempelgesetzgebung vornehmen wollten. Dieses Vorgehen brachte nicht nur keine Einnahmenvermehrung, sondern im Gegenteil eine Abdrängung gewisser Verkehrsvorgänge auf das Gebiet anderer Kantone. (6)

Wie man sieht, liessen sich gewichtige Argumente für eine bundesrechtliche Regelung des Stempelabgabewesens - mit oder ohne kantonale Ertragsbeteiligung - schon vor dem ersten Weltkrieg anführen. Diese objektiven Gründe genügten jedoch nicht, und es bedurfte eines ausserordentlichen Ereignisses, um die mannigfaltigen Bedenken zu zerstreuen.

Es fehlte aber auch nicht an Stimmen, die eine solche Lösung energisch bekämpften und vor dem ständigen Zunehmen der Bundesgewalt warnten. Eine scharfe Ablehnung kam vor allem von Seiten des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und von den Ständevertretern von Zürich und Basel. Die letzteren glaubten, dass die Einführung eines eidgenössischen Wechselstempels die bevorzugte Stellung dieser beiden bisher steuerfreien Bankplätze gefährden würde.

Unter dem Eindruck der prekären Lage der Bundesfinanzen nach den ersten zwei Kriegsjahren verloren diese Einwände und Vorbehalte gegen eine bundesrechtliche Regelung des Stempelwesens aber rasch an Bedeutung. Allerdings galt es zuerst noch, in verschiedenen umstrittenen Fragen eine Einigung zu erzielen. So war es klar, dass durch eine eidgenössische Ordnung der Stempelabgaben ein Teil der Kantone gewisse Einnahmenausfälle erleiden würde. Es stand fest, dass diese Kantone dafür in irgendeiner Form entschädigt werden mussten, da sie nicht ohne weiteres auf ihre bisherigen Einnahmen aus den Stempelabgaben verzichten wollten.

Bei der Einführung der eidgenössischen Stempelabgaben in den Jahren 1916/17 zeigte es sich aber, dass angesichts einer unmittelbaren Notlage, die zur Durchführung praktischer und vernünftiger Lösungen zwingt, auch das heikle Problem der kantonalen Anteile für beide Teile befriedigend gelöst werden kann. Vielleicht war gerade das Fehlen einer solchen "unmittelbaren Notlage" für den schleppenden Gang der Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg und für den Mangel einer gemeinsamen, tragenden Idee verantwortlich.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, die am 26. Oktober 1916 in Bern tagte, kam in den wichtigsten Fragen einer kantonalen Ertragsbeteili-

---

6) Vgl. Bbl. 1916/IV/S. 551.

gung an den Stempelabgaben zu einer grundsätzlichen Einigung. Die Kantonsvertreter widersetzten sich einer Lösung nicht, die - "weit davon entfernt, den kantonalen Interessen zuwiderzulaufen" (7)- offensichtlich eine Steigerung der kantonalen Einnahmen bringen würde. Es war leicht vorauszusehen, dass eine Vereinheitlichung der Stempelabgaben deren Ertrag so bedeutend steigern würde, dass selbst ein kleiner Anteil am Gesamtertrag die kantonalen Ausfälle kompensieren musste.

Die Finanzdirektoren stimmten denn auch mehrheitlich dem bundesrätlichen Vorschlag zu, der den kantonalen Anteil auf 20 % angesetzt hatte. Aus ihrer Mitte war sogar ein Antrag auf eine Beteiligung von bloss 10 % gestellt worden. (8) Keine Uebereinstimmung konnte aber vorerst in Bezug auf den zu wählenden Verteilungsschlüssel erzielt werden. Und zwar scheiterten die Verhandlungen einmal mehr an der Frage, ob der kantonale Anteil nach Massgabe der Wohnbevölkerung oder des Steueraufkommens zu verteilen sei. Obschon dieses Teilproblem noch ungelöst war, nahm der Bundesrat unverzüglich die Vorarbeiten für die Einführung der eidgenössischen Stempelabgaben in Angriff. Schon in seiner Botschaft vom 11. Dezember 1916 (9) legte er einen Entwurf der beiden grundlegenden Verfassungsartikel vor, die dann auch in der Volksabstimmung vom 18. Mai 1917 angenommen wurden. Durch den Art. 42, lit. g, wurden die in der Verfassung aufgezählten Bundeseinnahmen um den Bundesanteil an den eidgenössischen Stempelabgaben ergänzt. Der Art. 41bis Abs. 1 und 2 hat folgenden Wortlaut: (10)

"Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachturkunden und andern Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben; diese Befugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Grundstückverkehrs und Grundpfandverkehrs. Urkunden für die der Bund die Abgabepflicht oder die Abgabefreiheit festsetzt, dürfen von den Kantonen nicht mit Stempelabgaben oder Registrierungsgebühren belegt werden.

Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt 1/5 den Kantonen zu. Der Vollzug dieser Bestimmungen erfolgt durch die Bundesgesetzgebung."

Aus dem ersten Absatz des Art. 41bis geht deutlich hervor, dass 1917 nicht sämtliche Stempelabgaben an den Bund übertragen wurden. Die Erhebung von Abgaben auf Verwaltungs- und Gerichtsurkunden, die Besteuerung des Immobilienverkehrs etc. blieb weiterhin Sache der Kantone.

---

7) Bbl. 1916/IV/S. 553.

8) Bbl. 1916/IV/S. 557.

9) Bbl. 1916/IV/S. 540.

10) Art. 41bis, Abs. 1 und 2, AS 33, S. 408.

Nachdem nun der Grundsatz einer kantonalen Beteiligung von 20 % in der Verfassung verankert war, galt es, einen alle Kantone befriedigenden Verteilungsmodus zu finden. Im Zeitpunkt der Einführung der eidgenössischen Stempelabgaben bezogen nur 14 Kantone kantonale Stempelsteuern, die zudem in Art und Höhe ausserordentlich verschieden waren. So hatten 1916 in vier Kantonen die Stempelabgaben von Obligationen und Aktien die Form eines Fixstempels von 10-60 Rappen pro Titel. In einem andern Kanton belief sich die Abgabe auf 1/5 ‰, in einem Kanton auf 2/5 ‰, in vier weitern auf 1/2 ‰ des Nennwertes. In drei Kantonen erreichte sie die Höhe von 1 ‰ und in einem Kanton von 2 ‰ des Nennwertes.(11)

Infolge dieser ungleichen Voraussetzungen stiess die Ausarbeitung eines geeigneten Verteilungsschlüssels auf beträchtliche Schwierigkeiten, galt es doch nicht nur die 14 erwähnten Kantone für ihre voraussichtlichen Ausfälle zu entschädigen, sondern auch die übrigen Kantone in angemessener Art und Weise am Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben zu beteiligen.

Die verschiedenartigen kantonalen Ansprüche und Bedürfnisse versuchte man zuerst durch komplizierte Verteilungsschlüssel zu befriedigen. Ein Gutachten von Landmann (12) sah vor, dass die Kantone 1/5 des Ertrages der innerhalb ihres Kantonsgebietes entrichteten Abgaben erhalten sollten. Dieser Verteilungsmodus hätte zweifellos den Vorteil gehabt, dass die Steuerleistung des Kantons auch im kantonalen Anteil zum Ausdruck gekommen wäre. In seiner Botschaft vom 11. Dezember 1916 (13) wich der Bundesrat von dieser Lösung ab. Er schlug vor, vom Ertrag der Abgabe auf inländischen und ausländischen Wertschriften 1/5 unter die Kantone nach Massgabe ihrer Wohnbevölkerung und vom Ertrag der Abgabe auf Wechseln und ähnlichen Papieren 1/5 gemäss dem Aufkommen des betreffenden Kantons zu verteilen. Im weiteren sollten 20 % der Abgaben auf Prämienquittungen unter die Kantone nach dem Verhältnis der innerhalb des Kantons entrichteten Prämienzahlungen zu den gesamten Prämienzahlungen des Landes verteilt werden. Schliesslich war noch vorgesehen, den Kantonen 1/5 des Abgabeertrages auf Frachtdokumenten nach dem Verhältnis des Verkehrs innerhalb ihres Kantonsgebietes zum Gesamtverkehr des Landes, zuzuweisen. (14)

Wie immer wenn versucht wurde, durch Berücksichtigung vieler Faktoren einen für alle Beteiligten möglichst gerechten Verteilungsschlüssel zu finden,

---

11) Bbl. 1917/III/S. 146.

12) J. Landmann, Gutachten zur Frage der bundesrechtlichen Einführung von Stempelabgaben, Basel 1916, S. 60 ff.

13) Botschaft des Bundesrates betr. den Erlass eines Ausführungsgesetzes zu Art. 41bis der BV. (Bundesgesetz über die Stempelabgaben) vom 16.5.1917. Bbl. 1917/III/S. 83.

14) Bbl. 1916/IV/S. 576 ff.

musste man schliesslich einsehen, dass ein solches Vorgehen zu kompliziert und zu kostspielig sein würde, ganz abgesehen davon, dass auch meistens die notwendigen statistischen Unterlagen fehlten. Aus diesen Gründen wurde denn auch der erwähnte bundesrätliche Verteilungsschlüssel fallen gelassen und in Abs. 1, Art. 3 des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben vom 4. Oktober 1917 (15) folgendes festgesetzt:

"Ein Fünftel des Reinertrages der Stempelabgaben fällt den Kantonen zu. Er wird auf die Kantone verteilt nach dem Verhältnis der durch die jeweilig letzte Volkszählung ermittelten Wohnbevölkerung."

Die gleiche Bestimmung fand dann auch Aufnahme im Bundesgesetz über die Couponsteuer vom 25. Juni 1921. (16)

In der erwähnten Botschaft aus dem Jahre 1916 hatte der Bundesrat die Einnahmen der kantonalen Fisci aus Stempelabgaben aller Art im Durchschnitt der Jahre 1910/13 auf rund 3,2 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. (17) Von diesem Betrag entgingen aber den Kantonen gemäss der in Art. 41bis getroffenen Regelung nur die Erträge aus Stempelabgaben von Mobilienwerten, die der Bundesrat jährlich auf 1 1/4 - 1 1/2 Millionen Franken berechnete. Demgegenüber veranschlagte der Bundesrat den künftigen Jahresertrag der eidgenössischen Stempelabgaben auf 14 1/2 Millionen Franken, wovon die Kantone 20 % oder rund 2,8 Millionen Franken erhalten würden. Auf Grund dieser Ertragsschätzungen - die in Wirklichkeit übrigens von Anfang an übertroffen wurden - war vorauszu- sehen, dass die 14 Kantone, die bisher Stempelabgaben bezogen hatten, voll entschädigt und die andern Kantone eine neue und bedeutende Einnahmenquelle erhalten würden. Theoretisch bestand allerdings die Möglichkeit, dass kleinere Kantone, die dank einer grossen Verkehrsintensität bisher hohe eigene Stempelabgaben bezogen hatten, durch das neue Bundesgesetz hätten Verluste erleiden können. Es galt dies z.B. vor allem für Genf. Dieser Kanton hatte 1916 von Aktien und Obligationen der im Kantonsgebiet ansässigen Gesellschaften eine Abgabe von 1/2 ‰ des Nennwertes erhoben, darüber hinaus bei einer Gesellschaftsdauer bis zu 10 Jahren noch eine zusätzliche Abgabe von 3/8 ‰ des gesamten Aktien- und Obligationenkapitals; bei einer Gesellschaftsdauer von 10-20 Jahren stieg dieser Satz auf 3/5 ‰, bei über 20 Jahren auf 3/4 ‰. (18) Im Falle Genfs bestand infolge dieser hohen Sätze die Gefahr, dass der Ausfall durch den kantonalen Anteil an der eidgenössischen Stempelabgabe nicht voll gedeckt worden wäre. Bei der eidgenössischen Stempelabgabe wollte man aber -

---

15) AS 34, S. 59 ff.

16) Bundesgesetz betr. die Stempelabgaben auf Coupons. AS 37, S. 697 ff.

17) Bbl, 1916/IV/S. 556.

18) Bbl. 1917/III/S. 148.

ähnlich wie bei der Errichtung der schweizerischen Nationalbank - eine Schlechterstellung der Kantone unter allem Umständen vermeiden. Schon ein erster Gesetzesentwurf hatte eine dreijährige Uebergangsperiode vorgesehen, während welcher die Mindereinnahmen der Kantone aus ihren Stempelabgaben, soweit sie durch die kantonalen Anteile an der eidgenössischen Stempelsteuer nicht gedeckt würden, den betreffenden Kantonen im ersten Jahre voll, im zweiten zu 2/3 und im dritten Jahre zu 1/3 entschädigt werden sollten. Diese ausserordentlichen Beiträge sollten vom Gesamtbetrag der kantonalen Anteile vor deren Verteilung abgezogen werden. Dieser Ersatzanspruch würde aber ohne weiteres dahinfallen, wenn der Kanton während dieser Uebergangszeit eine Aenderung seiner Stempelgesetzgebung vornähme, denn selbstverständlich hätte jede derartige Aenderung Ertragsminderungen zur Folge haben können, die mit der Uebertragung einzelner Stempelabgaben an den Bund in keinem ursächlichen Zusammenhang gestanden wären. An dieser Bestimmung wurde denn auch im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1917 festgehalten, hingegen erfuhren die Uebergangsperiode und die garantierten Entschädigungen in Art. 67 eine beträchtliche Erhöhung zu Gunsten der Kantone:

"Jeder Kanton hat darauf Anspruch, dass in den auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden zehn Jahren sein Anteil an dem den Kantonen zufallenden Fünftel und der Ertrag der auf Grund der kantonalen Gesetzgebung fortbezogenen Stempel- und Registrierungsabgaben zusammen nicht hinter dem Ertrag dieser Abgaben im Durchschnitt der Jahre 1911-1915 zurückbleiben. Tritt während dieser zehnjährigen Frist in einem Rechnungsjahr eine Mindereinnahme ein, so ist der Fehlbetrag dem Kanton über den nach seiner Wohnbevölkerung berechneten Betrag hinaus zu ersetzen. Die für diese Ersatzleistungen benötigten Beträge sind von der Summe in Abzug zu bringen, welche den übrigen Kantonen zufallen würde, und nur der alsdann verbleibende Rest ist nach Massgabe des Art. 3 dieses Gesetzes zu verteilen.

Die Kantone haben die durch den Erlass dieses Gesetzes notwendig werdenden Aenderungen ihrer kantonalen Stempel- und Registrierungsgesetzgebung vorzunehmen. Dagegen sollen sie innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes weitere Aenderungen dieser Gesetzgebung nicht vornehmen. Werden solche Aenderungen innerhalb dieses Zeitraumes vorgenommen, so verwirkt der Kanton den Anspruch auf den in Absatz 1 zugesicherten Ersatz. Wird die kantonale Gesetzgebung über Stempel- und Registrierungsabgaben nach Ablauf des dreijährigen Zeitraumes geändert, so tritt an Stelle der Verpflichtung zum Ersatz nach Absatz 1 lediglich die Verpflichtung, dem Kanton bis zum Ablauf der zehnjährigen Garantieperiode mindestens die Summe auszuzahlen, die er während der auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden drei Jahre als Anteil und Ersatz zusammen durchschnittlich bezogen hatte." (19)

Durch diesen Artikel 67 wurde somit bestimmt, dass zwei Grössen, nämlich der Ertrag, der auf Grund der kantonalen Gesetzgebung weiterhin bezogenen Stempelabgaben und der kantonale Anteil am Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben alljährlich zusammen gezählt werden. Dieser Betrag sollte nicht kleiner sein als der Ertrag der kantonalen Stempelabgaben in den Jahren 1911-1915. Blieb die genannte Summe hinter jenem Ertrag zurück, so war den Kantonen der Fehlbetrag zu ersetzen. (20)

Für die Verteilung der auf Grund des Gesetzes vereinnahmten Bussen wurde ein besonderer Verteilungsmodus festgesetzt. Die Kantone erhielten ein Drittel der von ihnen bezogenen Bussen zugesprochen.

Der Entschädigungsfrage kam in der Folge nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Am 1. April 1918 trat das Bundesgesetz über die Stempelabgaben in Kraft und schon im ersten Jahr wurde der Ausfall der Kantone infolge der bundesgesetzlichen Regelung nicht nur gedeckt, sondern bereits beträchtlich überschritten. 1918 betrug der Anteil der Kantone 2,2 Millionen und 1919 3,8 Millionen. Zusammen mit den ihnen verbliebenen Stempелеinnahmen waren ihre Quoten bedeutend grösser als im Durchschnitt der Jahre 1911-1915. (Vgl. Tabelle 9)

Tabelle 9

Die Einnahmen der Kantone aus den Stempelabgaben 1911/1915  
(in Franken)

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| Bern                      | 835 057   |
| Genf                      | 460 967   |
| Waadt                     | 447 011   |
| St. Gallen                | 271 235   |
| Basel-Stadt               | 242 740   |
| Wallis                    | 238 120   |
| Tessin                    | 166 272   |
| Freiburg                  | 143 790   |
| Luzern                    | 137 967   |
| Zürich                    | 88 308    |
| Aargau                    | 40 153    |
| Thurgau                   | 36 162    |
| Zug                       | 12 216    |
| Schwyz                    | 7 630     |
| Total                     | 3 127 628 |
| Quelle: Bbl. 1917/III/147 |           |

20) Vgl. Im Hof, Jöhr, Landmann, Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben, Zürich 1918, S. 415.

Nachdem 1921 der Anteil der Couponsteuer hinzugekommen war, stiegen 1923 die kantonalen Anteile an den Stempelabgaben auf 6,7 Millionen Franken und erreichten 1928 mit 17,1 Millionen einen vorläufigen Höhepunkt. Im gleichen Jahr bezogen die Kantone aus den ihnen verbliebenen eigenen Stempelabgaben noch zusätzlich rund 4,5 Millionen Franken, anderthalb Mal mehr als ihre sämtlichen Stemeleinnahmen im Durchschnitt der Jahre 1911-1915 betragen hatten.

Die Stempelabgaben und die Couponsteuer sind aus naheliegenden Gründen äusserst konjunkturrempfindlich; hieraus erklärt sich der starke Rückgang der kantonalen Anteile in der Wirtschaftsdepression der dreissiger Jahre. Sie betrugen 1933 nur noch 10 Millionen Franken. Bis 1938 stiegen sie infolge der Erhöhung der Abgabensätze und der verbesserten Wirtschaftslage wieder auf 14 1/2 Millionen. (Vgl. Tabelle 11)

#### Die Steuer auf Coupons und Zinsgutschriften.

Durch das Bundesgesetz vom 25. Juni 1921 (21) waren die eidgenössischen Stempelabgaben durch die Einführung einer Steuer auf Coupons und Zinsgutschriften ergänzt worden. Trotz der Wiederholung der Kriegsteuer und anderer Massnahmen hatten die Einnahmen des Bundes in der Nachkriegszeit nicht ausgereicht, um neben den laufenden Aufwendungen auch noch die mit allen Mitteln erstrebte Tilgung der Mobilisationsschuld durchzuführen. Der Bund sah sich deshalb gezwungen, neue Fiskalquellen zu erschliessen. Er wählte zu diesem Zweck die später stark umstrittene Couponsteuer und entsprach damit gleichzeitig dem allgemeinen Wunsch nach stärkerer Belastung des Besitzes. (22)

Steuertechnisch ist die Couponsteuer eine Verkehrssteuer, wirtschaftlich ist sie eine Steuer auf dem Einkommen aus dem in Wertschriften angelegten Vermögen. Die Begründung für die kantonale Ertragsbeteiligung, die, wie bei der Stempelabgabe, auf 20 % angesetzt wurde, stützte sich denn auch in erster Linie auf die Tatsache, dass der Bund mit dieser an der Quelle erhobenen Einkommenssteuer den Vermögensertrag belastet, bevor er der kantonalen Besteuerung unterliegt. Dies bedeutete aber wiederum einen Einbruch des Bundes in die traditionelle Fiskaldomäne der Kantone. (23)

---

21) AS 37, S. 697.

22) Grossmann II, a.a.O. S. 33: "Ein weiterer Fall von Besteuerung aus Rancune war dann die durch Bundesgesetz vom 25.6.1921 geschaffene Couponsteuer. Sie verdankt ihr Dasein vor allem dem Wunsche der Landwirtschaft und des Hausbesitzes, durch eine Sondersteuer vom Wertschriftenertrag die anlagesuchenden Kapitalien vom Effektenmarkt auf den Hypothekenmarkt zu lenken."

23) Vgl. Abegg, a.a.O., S. 90.

Konsequenterweise wurde der kantonale Anteil an der eidgenössischen Couponsteuer in die Berechnung der speziellen Entschädigung gemäss Art. 67 des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben einbezogen (Vgl. Seite 76). Art. 18 des Couponsteuergesetzes hatte folgenden Wortlaut:

"Bei Feststellung der Ansprüche auf die in Art. 67, Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1917 über die Stempelabgaben für eine zehnjährige Uebergangsperiode vorgesehenen Ersatzleistungen sind die Anteile jedes Kantons am Ertrag der Abgaben, welche auf Grund des angeführten Bundesgesetzes, sowie auf Grund dieses Gesetzes erhoben wurden, zusammenzuzählen." (24)

Durch ein Bundesgesetz vom 22. Dezember 1927 (25) wurden die Gesetze über die Stempelabgaben von 1917 und die Couponsteuer von 1921 revidiert. Die Abgabepflicht erfuhr eine Ausdehnung und die Abgabesätze wurden erhöht, was für das weitere Ansteigen der kantonalen Anteile im Jahre 1928 verantwortlich ist. Schon ein Jahr später aber hatte die einsetzende Depression diese Einnahmesteigerung wieder zunichte gemacht.

Gestützt auf den Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 (26) über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt wurden 1933 die Sätze der Stempel- und Couponsteuer nochmals um 50 % erhöht und die Stempelabgabepflicht auf Bankguthaben mit einer Laufzeit von mehr als drei Monaten, sowie auf Urkunden über Kommanditbeteiligungen, ausgedehnt. (27)

Das Finanzprogramm 1936 (28) brachte eine erneute Erhöhung der Stempel- und Couponsteuersätze, ohne aber am Verteilungsmodus zwischen Bund und Kantonen etwas zu ändern. Hingegen wurde anlässlich der Beratungen über die Uebergangsordnung zum Finanzhaushalt der Versuch unternommen, die kantonalen Anteile an den Stempelabgaben aufzuheben und zwar mit der Begründung, dass die von den Kantonen seit 1918 bezogenen hohen Anteilsquoten die ehemalige Einschränkung ihrer Besteuerungsbefugnis und die daraus resultierenden Einnahmeausfälle längst kompensiert hätten. Allein dieser Vorschlag stiess im Parlament auf Widerstand und wurde am 24. Juni 1938 verworfen. (29)

Wir können im Rahmen dieser Arbeit auf die Darstellung weiterer Detailrevisionen der eidgenössischen Stempel- und Couponsteuergesetzgebung verzichten. Immerhin sei noch erwähnt, dass ab 1. Januar 1945 die Steuersätze für Obliga-

---

24) AS 37, S. 697 ff.

25) AS 44, S. 315 und AS 44, S. 339.

26) AS 49, S. 839.

27) Bundesratsbeschluss über ausserordentliche Massnahmen auf dem Gebiete der eidgenössischen Stempelgesetzgebung, vom 29.11.1933. AS 49, S. 963.

28) AS 52, S. 28, 33.

29) Bbl. 1938/I/S. 448.

tionen und Dividendencoupons einheitlich auf 5 % festgesetzt wurden, was für die Abgaben auf Obligationen eine Erhöhung von 4 auf 5 %, für die Dividendencoupons eine Senkung von 6 auf 5 % bedeutete. (30) Zusammen mit der nach Kriegsende stark zunehmenden Geschäftstätigkeit bewirkten diese Änderungen ein Ansteigen der kantonalen Anteile auf 16,1 Millionen im Jahre 1946 (31) und 17,8 Millionen für 1947.

#### Die Stellung der Stempelabgaben und der Couponsteuer in den Diskussionen um die Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg

Die Stempelabgaben stellen neben den Zöllen die wichtigste verfassungsmässige Einnahmequelle des Bundes dar. Ihre künftige Gestaltung, besonders auch im Hinblick auf die kantonale Ertragsbeteiligung, wurde deshalb anlässlich der Bundesfinanzreform einer eingehenden Prüfung unterzogen. Da aber bis jetzt die Bestrebungen zur Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes erfolglos geblieben sind, beschränken wir uns darauf, die verschiedenen Revisionsvorschläge zur Stempel- und Couponsteuergesetzgebung nur anzudeuten. Sie bezweckten in erster Linie eine Ertragssteigerung der eidgenössischen Stempelabgaben. Hier sind aber die Möglichkeiten zweifellos begrenzt, da diese Steuerquelle durch die mehrmalige Erhöhung der Abgabesätze schon stark ausgeschöpft wurde. Eine scharfe Kritik richtete sich gegen die Couponsteuer, deren Zweckmässigkeit und Rechtfertigung von verschiedenen Seiten bezweifelt wurde. Tatsächlich wurde denn auch vorgesehen, die bestehende Couponsteuer aufzuheben und gleichzeitig die Verrechnungssteuer um den gleichen Prozentsatz zu erhöhen. (32)

In bezug auf die Verteilung der kantonalen Anteile sei an dieser Stelle noch auf einen originellen Vorschlag aus dem Jahre 1942 hingewiesen. (33) Darin wurde angeregt, die kantonalen Stempelabgabe-Anteile nicht mehr nach der Wohnbevölkerung, sondern im Verhältnis zu den von den Kantonen selbst erhobenen Staatssteuern zu verteilen. Die Kantone sollten durch diesen Verteilungsmodus angeregt werden, ihre eigenen Steuerquellen besser auszuschöpfen. Dieses Projekt übersieht aber die entscheidende Tatsache, dass der Finanzbe-

---

30) Bundesratsbeschluss über Abänderung des Verrechnungssteuerbeschlusses. AS 60, S. 698.

31) "Finanzen und Steuern 1947/48", Beiträge zur schweiz. Statistik, Heft 21, S. 100/101.

32) Bbl. 1948/I/502: "Grundsätzlich sollen alle an der Quelle besteuerten Kapitalerträge einem einheitlichen Verrechnungssteuerabzug von 30 % unterliegen; zurückerstattet werden aber nur 25 %."

33) E. Schlegel, "Das dringlichste eidgenössische Steuerproblem", Neue Zürcher Zeitung vom 19.6.1942.

darf und die Finanzkraft der einzelnen Kantone ausserordentlich verschieden ist, und dass sich demzufolge die Kantonssteuern nicht als Schlüssel zur Verteilung von kantonalen Anteilen an Bundessteuern eignen.

In den "Vernehmlassungen zur Bundesfinanzreform" nahmen verschiedene Kantone, Parteien und Wirtschaftsverbände zur Frage der kantonalen Stempel-Anteile Stellung. Während zum Beispiel der Kanton Zürich eine Aufhebung der kantonalen Beteiligung befürwortete, allerdings mit der Einschränkung, dass 10 % des gesamten Stempelabgabe-Ertrages für den zusätzlichen interkantonalen Finanzausgleich verwendet werden sollten (34), lehnten andere Kantone eine Reduktion oder gar Aufhebung scharf ab. Sie unterstrichen dabei besonders die interkantonale Finanzausgleichswirkung, die diese Anteile dank der Verteilung nach der Wohnbevölkerung bisher erzielt hatten. Tatsächlich ist die Ausgleichswirkung, soweit sie sich bei Stempelabgaben überhaupt abschätzen lässt, nicht unbedeutend (Vgl. Tabelle 10). Bei einer Verteilung der Stempelabgaben-Erträge nach dem in den betreffenden Kantonen ausgewiesenen Wertschriftenbestand würden die Anteile von Zürich, Nidwalden, Glarus, Zug, Basel-Stadt und Schaffhausen eine Erhöhung erfahren. Allerdings darf bei der Betrachtung der Tabelle 10, die nur Obligationen, Aktien und Bankguthaben berücksichtigt, nicht übersehen werden, dass die Anlagegewohnheiten in den einzelnen Kantonen äusserst verschieden sind und dass sich auf die Bankplätze Zürich, Basel und Genf ein bedeutender ausserkantonaler Wertschriftenverkehr konzentriert.

Im Zusammenhang mit der Bundesfinanzreform sei noch erwähnt, dass der Kanton Solothurn vorschlug eine bestimmte Quote des Stempelabgaben-Ertrages in den Dienst eines interkantonalen Konkordates über die Armenfürsorge zu stellen. (35)

Ganz allgemein muss gesagt werden, dass sich die Stempelabgaben als Mittel des interkantonalen Finanzausgleichs nicht eignen, da sie, wie wir schon bemerkten, stark konjunkturempfindlich sind und schwankende Erträge ergeben (Vgl. Tabelle 11).

Unter Berücksichtigung der Lage der Kantons- und der Bundesfinanzen und in Würdigung der Tatsache, dass die Kantone seit 1918 über 328 Millionen Franken an Stempelabgaben-Anteilen bezogen haben, befürwortete der Bundesrat in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 die Aufhebung der kantonalen Ertragsanteile an den Stempelabgaben. (36)

---

34) "Vernehmlassungen" Kt. Zürich, a.a.O., S. 15.

35) "Vernehmlassungen" Kt. Solothurn, a.a.O., S. 58 ff.

36) Bbl. 1948/I/S. 525.

Tabelle 10

Die interkantonale Finanzausgleichswirkung der kantonalen  
Stempelabgaben-Anteile  
(in Prozenten)

| Kantone        | Gegenwärtige<br>Verteilung<br>nach der<br>Wohnbevölkerung<br>1939/43 | Verteilung<br>nach dem<br>Wertschriften-<br>bestand<br>1940 *) |
|----------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Zürich         | 15,5                                                                 | 26,37                                                          |
| Bern           | 17,0                                                                 | 11,47                                                          |
| Luzern         | 4,8                                                                  | 1,98                                                           |
| Uri            | 0,6                                                                  | 0,19                                                           |
| Schwyz         | 1,5                                                                  | 0,36                                                           |
| Obwalden       | 0,5                                                                  | 0,20                                                           |
| Nidwalden      | 0,4                                                                  | 0,57                                                           |
| Glarus         | 0,8                                                                  | 2,27                                                           |
| Zug            | 0,8                                                                  | 1,11                                                           |
| Freiburg       | 3,5                                                                  | 1,42                                                           |
| Solothurn      | 3,6                                                                  | 1,98                                                           |
| Basel-Stadt    | 3,9                                                                  | 12,89                                                          |
| Basel-Land     | 2,2                                                                  | 2,12                                                           |
| Schaffhausen   | 1,3                                                                  | 2,71                                                           |
| Appenzell-ARh. | 1,1                                                                  | 0,57                                                           |
| Appenzell-IRh. | 0,3                                                                  | 0,05                                                           |
| St. Gallen     | 6,9                                                                  | 3,69                                                           |
| Graubünden     | 3,1                                                                  | 2,70                                                           |
| Aargau         | 6,4                                                                  | 5,45                                                           |
| Thurgau        | 3,3                                                                  | 2,32                                                           |
| Tessin         | 3,9                                                                  | 1,60                                                           |
| Vaud           | 8,1                                                                  | 7,54                                                           |
| Valais         | 3,4                                                                  | 0,53                                                           |
| Neuchâtel      | 2,9                                                                  | 2,28                                                           |
| Genève         | 4,2                                                                  | 7,63                                                           |
| Schweiz        | 100,0                                                                | 100,00                                                         |

\*) Mutmassliche kantonale Anteile auf Grund des  
Wehropfer-Wertschriftenbestandes 1940 (Obli-  
gationen, Aktien, Bankguthaben)

Quelle: Unveröffentlichte Statistik der Eidgenös-  
sischen Steuerverwaltung, 1946.

Tabelle 11

Die Anteile der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Stempelabgaben  
1930-1947  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | 1930   | 1933   | 1936   | 1938   | 1941   | 1943   | 1945   | 1947   |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Zürich         | 2 205  | 1 679  | 1 630  | 2 202  | 1 839  | 2 246  | 2 226  | 2 616  |
| Bern           | 2 878  | 1 708  | 2 076  | 2 448  | 2 458  | 2 423  | 2 695  | 3 331  |
| Luzern         | 756    | 470    | 571    | 673    | 676    | 687    | 764    | 944    |
| Uri            | 98     | 62     | 61     | 82     | 68     | 91     | 90     | 106    |
| Schwyz         | 245    | 169    | 165    | 222    | 186    | 222    | 220    | 258    |
| Obwalden       | 72     | 53     | 51     | 69     | 58     | 68     | 67     | 79     |
| Nidwalden      | 57     | 41     | 40     | 54     | 45     | 89     | 78     | 67     |
| Glarus         | 139    | 97     | 94     | 127    | 106    | 116    | 115    | 135    |
| Zug            | 129    | 94     | 91     | 123    | 103    | 122    | 121    | 142    |
| Freiburg       | 586    | 389    | 432    | 509    | 511    | 505    | 562    | 695    |
| Solothurn      | 535    | 392    | 435    | 512    | 515    | 515    | 573    | 708    |
| Basel-Stadt    | 576    | 421    | 409    | 553    | 462    | 566    | 561    | 659    |
| Basel-Land     | 337    | 251    | 244    | 330    | 275    | 315    | 312    | 366    |
| Schaffhausen   | 208    | 127    | 154    | 182    | 183    | 179    | 199    | 246    |
| Appenzell-ARh. | 227    | 133    | 129    | 175    | 146    | 149    | 148    | 174    |
| Appenzell-IRh. | 60     | 38     | 37     | 50     | 42     | 45     | 44     | 52     |
| St. Gallen     | 1 261  | 710    | 863    | 1 018  | 1 022  | 951    | 1 059  | 1 308  |
| Graubünden     | 490    | 313    | 381    | 449    | 740    | 426    | 474    | 586    |
| Aargau         | 985    | 706    | 685    | 926    | 773    | 901    | 893    | 1 049  |
| Thurgau        | 556    | 370    | 359    | 485    | 405    | 460    | 456    | 536    |
| Tessin         | 650    | 395    | 480    | 566    | 568    | 538    | 598    | 740    |
| Waadt          | 1 300  | 902    | 846    | 1 183  | 988    | 1 144  | 1 133  | 1 336  |
| Wallis         | 525    | 371    | 360    | 486    | 405    | 494    | 489    | 575    |
| Neuenburg      | 538    | 338    | 328    | 443    | 370    | 393    | 531    | 457    |
| Genf           | 700    | 466    | -      | 611    | 510    | 582    | 577    | 678    |
| S c h w e i z  | 16 113 | 10 695 | 10 921 | 14 478 | 13 454 | 14 227 | 14 985 | 17 843 |

Quelle: Ergebnisse 1930-1941: Unveröffentlichte Statistik der Eidgenössischen  
Steuerverwaltung.

Ergebnisse 1943-1947: "Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und  
Städten."

## b. Die Beteiligung der Kantone am Ertrag der beiden Kriegssteuern des ersten Weltkrieges

Bei Ausbruch des ersten Weltkrieges verfügte die Eidgenossenschaft über gesunde Staatsfinanzen und der Bund besass sogar ein Reinvermögen von 102,5 Millionen Franken. Bei einer genaueren Prüfung der Struktur der Bundesfinanzen, besonders deren Einnahmenseite, war aber schon vor dem ersten Weltkrieg vorauszusehen, dass das erste ausserordentliche wirtschaftliche oder politische Ereignis dieses scheinbare Gleichgewicht erschüttern würde, standen doch - wie wir schon mehrmals bemerkten - die Einnahmen, die die Verfassung von 1874 dem Bunde zugewiesen hatte, auf allzu schmaler Basis.

In der optimistischen Erwartung einer kurzen Kriegsdauer sah der Bundesrat 1914 vorerst davon ab, ausserordentliche Massnahmen zur Steigerung seiner Einnahmen zu ergreifen. Er begnügte sich mit einer Reduktion der Subventionen, der Verdoppelung des Militärpflichtersatzes und der Erhöhung der Gebühren und Taxen der Post und des Telephons. Dies ungeachtet der Tatsache, dass schon 1914 mit Sicherheit vorauszusehen war, dass die Haupteinnahmequelle des Bundes, nämlich die Zölle, durch den Krieg eine empfindliche Einbusse erleiden würde. Bereits anfangs 1915 begannen sich diese Prophezeiungen zu bewahrheiten. Die Lage des Bundesfinanzhaushaltes verschlechterte sich rasch und grundlegend. Die stetig steigenden Mobilisationskosten, die Ausgaben für die wirtschaftliche Landesverteidigung und für die soziale Fürsorge, sowie die schwindende Hoffnung auf ein baldiges Kriegsende verlangten dringend die Anhandnahme ausserordentlicher Massnahmen. Es handelte sich darum, dem Bund sofort neue und ergiebige Einnahmequellen zu erschliessen.

Unter den ersten Vorschlägen, die dieses Ziel zu erreichen versuchten, war - wie immer, wenn sich die Eidgenossenschaft in einer finanziellen Verlegenheit befindet - das Projekt der kantonalen Kontingente auf Grund des Art. 42. (1) Wir erwähnen dies darum, weil einige Jahrzehnte später, anlässlich der mühsamen Verhandlungen um die Bundesfinanzreform, der Gedanke der kantonalen Kontingente in verschiedenen Variationen erneut aufgegriffen wurde, und zwar vor allem auch in enger Verbindung mit den wichtigsten kantonalen Anteilen. Wir werden im letzten Abschnitt unserer Arbeit darauf zurückkommen.

Schon in seiner Botschaft zum Voranschlag von 1915 und dann wieder anlässlich der Beratungen um die Aufnahme eines Art. 42bis in die Verfassung hatte der Bundesrat die Kontingents-Lösung abgelehnt. Er wies mit Recht darauf hin, dass sich das Finanzverhältnis zwischen Bund und Kantonen seit Jahrzehnten

---

1) Vgl. Botschaft des Bundesrates betr. Aufnahme eines Art. 42bis in die Bundesverfassung, vom 12.2.1915. Bbl. 1915/I/S. 149.

"nicht in der Richtung der Beiträge der Kantone an den Bund, sondern in der Richtung der Bundessubventionen an die Kantone" entwickelt habe, "so dass die nunmehrige Handhabung einer dieser Entwicklung der Verhältnisse widersprechenden Verfassungsbestimmung, die seit dem Jahre 1849 unangewendet geblieben ist, für den Staatshaushalt der Kantone eine ganz neue und unerwartete Belastung bringen würde....." (2)

Dieselben Ueberlegungen finden sich fast wörtlich wieder in den verschiedenen Meinungsäusserungen zur Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg. Allerdings wurde dann angesichts der Unmöglichkeit einer Verständigung über die direkte Bundessteuer der erwähnten historischen Entwicklung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen immer weniger Beachtung geschenkt ob zu Recht oder zu Unrecht wird die Zukunft zeigen.

Im weiteren machte der Bundesrat 1915 darauf aufmerksam, dass durch die Kontingente lediglich die drückende Last der Mobilisationskosten auf die Kantone abgewälzt würde, wobei es dem Bund angesichts seiner Finanzlage aber nicht möglich wäre, die Kantone finanziell irgendwie zu entlasten. Es sei mit einiger Sicherheit vorauszusehen, dass die Kantone nicht in der Lage sein würden, die betreffenden Kontingente aufzubringen. (3) Auch dieses Argument klingt ausserordentlich aktuell.

Das war die nicht gerade verheissungsvolle Ausgangslage, als mit den Beratungen über die verschiedenen Möglichkeiten der Erhebung einer ausserordentlichen Kriegssteuer begonnen wurde. Da es sich dabei um eine direkte Bundessteuer handelte, die einen ersten grösseren Einbruch in eine bisher ausschliesslich kantonale Fiskaldomäne brachte, begegnete diese Idee von Anfang an dem grössten Misstrauen. Eine einmalige ausserordentliche Kriegssteuer sollte es dem Bund aber ermöglichen, auf den verfassungsmässig garantierten Rückgriff auf die Kantone in Form der Kontingente zu verzichten. Der Bundesrat versuchte dennoch die projektierte Kriegssteuer irgendwie mit dem Art 42, lit f, in Uebereinstimmung zu bringen. Er betonte, dass die progressiven Steuersätze der neuen Steuer sich natürlich in den steuerkräftigsten Kantonen am stärksten auswirken würden, dass also somit "dem Gedanken des Art. 42, lit f, einen viel genaueren Ausdruck gegeben würde, als es eine noch so sorgfältige Geldskala zu tun vermöchte." (4)

Eines der Haupthindernisse, das sich der Einführung einer Kriegssteuer entgegenstellte, bildete aber der Widerstand der Kantone. Eifersüchtig wachten sie über ihre angestammten finanziellen Rechte, eine Schmälerung dersel-

---

2) Bb1. 1915/I/S. 151.

3) Bb1. 1915/I/S. 150.

4) Bb1. 1915/I/S. 159.

ben, wie sie eine direkte Bundessteuer zwangsläufig mit sich bringen musste, erweckte grösstes Unbehagen. Der Bundesrat hatte dies vorausgesehen und deshalb bei der Begründung und Rechtfertigung der Kriegssteuer vor allem ihrem einmaligen Charakter hervorgehoben. Wiederholt erklärt er, dass das Gebiet der direkten Steuern auch in Zukunft den Kantonen uneingeschränkt überlassen bleiben sollte (5), nur die ausserordentlichen Umstände zwängen zu einer vorübergehenden Aufgabe dieses bewährten Grundsatzes. Dass die "Umstände" überhaupt nicht mehr aufhörten "ausserordentlich" zu sein, sollten die folgenden Jahrzehnte mit aller Deutlichkeit zeigen. Die Versicherung, die der Bundesrat anfangs des ersten Weltkrieges abgegeben hatte, musste aus mannigfachen Gründen ein Wunsch bleiben; der Bund konnte sich aus dem Gebiet der direkten Steuern nicht mehr zurückziehen.

Dem Begehren der Kantone, den einmaligen und vorübergehenden Charakter der Kriegssteuer eindeutig festzulegen, wurde dadurch entsprochen, dass ein transitorischer Verfassungsartikel, der gleichzeitig auch die wichtigsten Bestimmungen der Kriegssteuer enthielt, in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. (6) Jede Verlängerung oder Wiederholung der Kriegssteuer hätte also zwangsläufig eine Verfassungsänderung zur Voraussetzung gehabt. Der für die Erhebung einer einmaligen ausserordentlichen Kriegssteuer grundlegende Art. 42bis wurde in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1915 mit dem grossen Mehr von 452 117 Ja-Stimmen gegen nur 27 461 Nein-Stimmen angenommen. (7)

Der Bund wurde darin, gemäss der Definition der Kriegssteuer als einmalige Zwecksteuer, verpflichtet, die Erträge ausschliesslich zur Deckung der Mobilisationskosten zu verwenden. Die Kantone hingegen konnten völlig frei über ihre Anteile verfügen.

Eine Beteiligung der Kantone an den Erträgnissen der Kriegssteuer erwies sich im Interesse der straffen Durchführung und der Ergiebigkeit der Steuer als notwendig. 1916 besass der Bund keine eigenen Organe, die die Veranlagung und Erhebung der Kriegssteuer in befriedigender Weise hätten durchführen können. Er übte zwar die Oberaufsicht aus, war aber aus den erwähnten Gründen auf eine weitgehende Mitwirkung der Kantone angewiesen. Schon dieser Umstand rechtfertigte zweifellos eine kantonale Beteiligung, da den Kantonen nicht zugemutet werden konnte, für die Durchführungskosten dieser eidgenössischen Steuer selber aufzukommen, umso weniger als die Kriegssteuer für die meisten Stände ein neues und ungewohntes Abgabensystem bedeutete. (8) Eine auch nur

---

5) Bbl. 1915/I/S. 156.

6) AS 31, S. 336.

7) AS 31, S. 337.

8) Blumenstein, Die eidgenössischen Erlasse betr. die neue ausserordentliche Kriegssteuer, Bern 1921, S. 1 ff.

annähernde Feststellung der kantonalen Erhebungskosten erwies sich aber als unmöglich. Die Durchführung der Kriegssteuer stellte je nach der Art des kantonalen Steuersystems verschiedenartige Anforderungen an den kantonalen Veranlagungs- und Erhebungsapparat. Jene Kantone, die ein ähnliches Steuersystem wie die Kriegssteuer besaßen - reine Vermögenssteuer mit einer Steuer auf dem Arbeitseinkommen, resp. kombinierte Kapital- und Erwerbssteuer - waren in der Lage, die Kriegssteuer nicht nur besser, sondern auch mit einem kleineren Kostenaufwand durchzuführen. Allen andern Kantonen, die infolge ihres in unbefriedigender Weise ausgebauten Steuersystems die Auswirkungen des Krieges ohnehin stärker zu spüren bekamen, erwuchsen aus der Veranlagung und Erhebung der Kriegssteuern auch noch zusätzliche Kosten. Aus diesen Gründen musste der kantonale Anteil von Anfang an so hoch angesetzt werden, dass alle Kantone in den Genuss einer angemessenen Kostenvergütung und Bezugsprovision kamen. Es muss allerdings sofort beigefügt werden, dass die Kantone bei der Durchführung von Bundessteuern immer die Tendenz hatten, die Veranlagungs- und Erhebungskosten zu überschätzen. Tatsächlich dürften diese Kosten jeweils nur wenige Prozente der vereinnahmten Steuererträge ausgemacht haben.

Neben dieser Kostenentschädigung wurde der Anspruch der Kantone auf eine Beteiligung am Kriegssteuer-Ertrag mit dem ständig wiederkehrenden Argument begründet, dass durch den Einbruch des Bundes in das Gebiet der direkten Steuern die Ausbaumöglichkeiten der direkten kantonalen Steuern beschränkt würden. Dies zudem in einer Zeit, wo auch die Kantonsfinanzen infolge des Krieges unter erhöhtem Druck standen und die Kantone auf neue Einnahmen dringend angewiesen waren. Tatsächlich erwuchsen den meisten Kantonen aus militärischen Einquartierungen, aus kriegswirtschaftlichen Gründen und infolge der durch den Krieg notwendig gewordenen verstärkten Fürsorgetätigkeit vermehrte Ausgaben, die aber im Verhältnis zu den kriegsbedingten Kosten des Bundes verhältnismässig geringfügig waren.

Im weiteren erfüllte der angemessene kantonale Anteil den Zweck, die Kantone an einer straffen Veranlagung und Erhebung der Kriegssteuer zu interessieren. Ueberdies befürchtete 1915 der Bundesrat, dass ein ungenügender kantonaler Anteil zu einer Verwerfung des Art. 42bis geführt hätte. Wir bezweifeln dies. Das eindeutige Abstimmungsergebnis beweist, dass das Schweizer Volk Sinn und Notwendigkeit dieser ausserordentlichen Kriegssteuer in vollem Umfange begriffen hatte. Insgeheim hoffte man wohl auch, durch eine etwas grosszügige kantonale Beteiligung gewissen übertriebenen Subventionsbegehren, die für die Kriegs- und Nachkriegszeit erwartet wurden, die Spitze abzubrechen. Diese Hoffnung sollte sich aber als trügerisch erweisen.

Neben all diesen Argumenten, denen eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden kann, verdient festgehalten zu werden, dass man im Bundesrat

den Blick für das Ganze, für die Verbundenheit und gegenseitige Abhängigkeit von Bundes- und Kantonsfinanzen nicht verlor. Die folgende Stelle der bundesrätlichen Botschaft vom 12. Februar 1915 beweist dies eindeutig: (9)

"Es hiesse übrigens die Solidarität zwischen dem Haushalt des Bundes und dem Haushalt der Kantone arg verkennen, wenn man beide in einen Gegensatz stellen und die Beteiligung der Kantone als einen föderalistischen Rückschritt erklären wollte. Der Erfahrungen sind auf diesem Gebiete schon genug gemacht worden, es wird nie gelingen, die eidgenössischen Finanzen zu kräftigen, ohne auf die kantonalen Finanzen, wenn sie selber Not leiden, billige Rücksicht zu nehmen."

Wie wir sehen, waren es mannigfache finanz- und staatspolitische Überlegungen, die eine Beteiligung der Kantone an der ersten Kriegsteuer als angezeigt erscheinen liessen. Argumente, die auch bei späteren kantonalen Anteilen an direkten Bundessteuern immer wieder geltend gemacht wurden.

War man somit im Prinzip mit einer kantonalen Beteiligung an den Erträgen der ausserordentlichen Kriegsteuer durchaus einverstanden, so waren andererseits Meinungsverschiedenheiten über die Höhe der kantonalen Anteile unvermeidlich.

Die Quote von 25 %, die zuerst genannt wurde, erschien von Anfang an als zu hoch und fand in der Folge wenig Unterstützung, sie hätte auch geradezu die Zweckerfüllung der Kriegsteuer - Deckung der Mobilisationskosten - in Frage gestellt. Selbst die kantonalen Finanzdirektoren liessen diesen Vorschlag fallen und einigten sich auf den Satz von 20 %; vier Kantonsvertreter hätten sich sogar mit 10 % zufrieden gegeben. (10) Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Entschädigung der Durchführungskosten im Anteil inbegriffen war, wurde aber die Quote von 20 % allgemein als richtig empfunden. Der Art. 2 des Bundesbeschlusses betreffend die ausserordentliche Kriegsteuer vom 22. Dezember 1915 hatte schliesslich folgenden Wortlaut: (11)

"Der Bezug der Kriegsteuer erfolgt in mindestens zwei Raten. Er liegt den Kantonen ob. Diese haben vier Fünftel der eingehenden Steuerbeträge dem Bund abzuliefern."

Der Ertrag der Ordnungs- und der Strafbussen fiel in vollem Umfange an die Kantone. Machten mehrere Stände darauf Ansprüche geltend, so hatte eine Verteilung nach Massgabe ihrer Steueranteilsquoten stattzufinden. Das gleiche galt auch für die Nachsteuern.

---

9) Bbl. 1915/I/S. 162.

10) Sten. Bulletin des Nationalrates 1915, Seite 52.

Ferner: "... die Kommission ist mit 20 % einverstanden, obwohl mehr als ein Mitglied die ketzerische Ansicht vertrat, die Kantone kommen hier wieder einmal nicht zu kurz." a.a.O., S. 52.

11) AS 31, S. 338.

Tabelle 12

Das Steueraufkommen und die Anteile der Kantone an der  
"einmaligen ausserordentlichen Kriegssteuer."

| Kantone                                                       | Kantonales<br>Kriegssteuer-<br>Aufkommen<br>in 1000 Fr. | Betrag pro<br>Kopf der<br>Wohnbevöl-<br>kerung<br>in Franken | Kantonale<br>Anteile<br>in 100 Fr. |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Zürich                                                        | 30 175                                                  | 48.85                                                        | 6 035                              |
| Bern                                                          | 15 069                                                  | 21.88                                                        | 3 013                              |
| Luzern                                                        | 2 716                                                   | 14.34                                                        | 543                                |
| Uri                                                           | 157                                                     | 6.84                                                         | 32                                 |
| Schwyz                                                        | 730                                                     | 11.72                                                        | 146                                |
| Obwalden                                                      | 170                                                     | 8.75                                                         | 34                                 |
| Nidwalden                                                     | 142                                                     | 9.43                                                         | 28                                 |
| Glarus                                                        | 2 479                                                   | 69.54                                                        | 496                                |
| Zug                                                           | 1 379                                                   | 40.12                                                        | 276                                |
| Freiburg                                                      | 1 370                                                   | 9.56                                                         | 274                                |
| Solothurn                                                     | 3 269                                                   | 22.67                                                        | 654                                |
| Basel-Stadt                                                   | 16 641                                                  | 107.30                                                       | 3 328                              |
| Basel-Land                                                    | 908                                                     | 9.81                                                         | 182                                |
| Schaffhausen                                                  | 3 042                                                   | 59.43                                                        | 608                                |
| Appenzell-ARh.                                                | 835                                                     | 17.05                                                        | 167                                |
| Appenzell-IRh.                                                | 87                                                      | 6.21                                                         | 17                                 |
| St. Gallen                                                    | 6 676                                                   | 23.31                                                        | 1 335                              |
| Graubünden                                                    | 1 657                                                   | 13.11                                                        | 331                                |
| Aargau                                                        | 5 225                                                   | 20.13                                                        | 1 045                              |
| Thurgau                                                       | 2 273                                                   | 16.70                                                        | 455                                |
| Tessin                                                        | 1 423                                                   | 8.94                                                         | 285                                |
| Vaud                                                          | 10 027                                                  | 30.22                                                        | 2 005                              |
| Valais                                                        | 1 386                                                   | 10.16                                                        | 277                                |
| Neuchâtel                                                     | 4 880                                                   | 39.26                                                        | 976                                |
| Genève                                                        | 14 540                                                  | 84.84                                                        | 2 908                              |
| S c h w e i z                                                 | 127 256                                                 | 31.38                                                        | 25 450                             |
| Quelle: Stat. Quellenwerke der Schweiz, Heft 41. S. 19 und 46 |                                                         |                                                              |                                    |

Die einmalige ausserordentliche Kriegssteuer, die in den Jahren 1916-1917 erhoben wurde, war ein voller Erfolg. Sie übertraf die Schätzung des Bundesrates beträchtlich und brachte der Gesamtheit der Kantone bedeutende Einnahmen. Die einzelnen Stände partizipierten allerdings sehr unterschiedlich an der Totalsumme. (Vgl. Tabelle 12, Seite 89) Die steuerkräftigsten Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf erhielten mit 12 Millionen Franken fast die Hälfte der gesamten Anteilssumme. Wie die Kopfquotenbeträge in Tabelle 12 zeigen, trugen die Steuerpflichtigen dieser Stände aber auch den Hauptteil zum schweizerischen Steueraufkommen bei. Die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Appenzell-IRh., Graubünden, Tessin und Wallis erhielten hingegen zusammen nur bescheidene 1,2 Millionen oder rund 5 % der gesamtschweizerischen Anteilsquote.

#### Die wiederholte eidgenössische Kriegssteuer:

Die Hoffnungen auf ein baldiges Kriegsende erfüllten sich nicht, und der Finanzhaushalt des Bundes sah sich erneut Problemen gegenübergestellt, die nur durch neue ausserordentliche Massnahmen gelöst werden konnten.

Schon in seinen Botschaften über die Stempelabgaben (12) und die Tabakbesteuerung (13) hatte der Bundesrat auf den Ernst der finanziellen Lage hingewiesen und erklärt, dass künftig vor allem auch der Besitz vermehrt zur Deckung der Mobilisationskosten herangezogen werden müsse. (14)

In der Folge kam es dann zu zwei Projekten, die dieses Ziel verfolgten. Obwohl beide erfolglos blieben, müssen wir doch kurz auf sie eintreten, da sie ebenfalls eine kantonale Beteiligung an den Erträgen vorsahen.

Die sogenannte "Opfermation" von Nationalrat Götschel (15), die eine weitgehende Vermögensabgabe bezweckte, hatte folgenden Wortlaut:

"Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob nicht von natürlichen Vermögen, ohne Rücksicht auf den Besitzer, die Eidgenossenschaft ausgenommen, eine Abgabe zu erheben sei, von der ca. 3/4 zur vollständigen oder teilweisen Tilgung der Kriegsschuld zu bestimmen und 1/4 den Kantonen als Beisteuer an die ihnen durch den Krieg verursachten ausserordentlichen Lasten zu überlassen wären. Dieses Viertel sollte in billiger Weise im Verhältnis der den Kantonen erwachsenden Ausgaben verteilt werden.

Diese Abgabe wäre gemäss einem nach oben steigenden und nach unten sinkenden Steuerfuss von 1-8 % ein für alle Mal zu erheben."

---

12) Bbl. 1916/IV/S. 540 ff.

13) Bbl. 1917/I/ S. 115.

14) Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. die wiederholte eidgenössische Kriegssteuer, vom 5. Aug. 1918. Bbl. 1918/IV/S. 255 ff.

15) Vgl. Bbl. 1918/IV/S. 259.

Wir können auf die Frage der volkswirtschaftlichen Zweckmässigkeit einer Vermögensabgabe hier nicht eintreten. Es sei lediglich bemerkt, dass eine kantonale Beteiligung von 25 % der Verteilung der Kriegslasten auf den Bund und die Kantone in keiner Weise entsprochen hätte. Auch die Zuweisung der Anteile an die Kantone nach Massgabe ihrer durch den Krieg bedingten ausserordentlichen Ausgaben wäre ein kaum durchführbares, auf jeden Fall überaus kompliziertes Verfahren gewesen, das zu endlosen Streitigkeiten unter den Kantonen hätte führen müssen.

1917 kam sodann ein durch die Sozial-demokratische Partei der Schweiz inspiriertes Volksbegehren zustande, das die verfassungsmässige Verankerung einer direkten, progressiven Bundessteuer mit einer kantonalen Beteiligung von 10 % vorsah. Es wurde in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1918 deutlich verworfen. (16) Das Volk wollte keine dauernde direkte Bundessteuer und die Kantone keine Festsetzung des Bundes im Gebiet der direkten Steuern.

Mit der Ablehnung dieser beiden Vorschlägen war aber offensichtlich dem Bunde nicht gedient; ein neuer Weg musste gesucht werden. Zuerst wurden sämtliche Ausgaben auf das wesentliche beschränkt und der Ausbau bestehender und die Erschliessung neuer Einnahmequellen erwogen. Es war selbstverständlich naheliegend, die Kriegssteuer von 1916/17 zu wiederholen, obwohl jener der Steuer zu Grunde liegende Verfassungsartikel ausdrücklich die Einmaligkeit dieser Bundessteuer betont hatte. Das Finanzdepartement, das sich anfänglich an jene inzwischen wieder weggefallene Verfassungsverstimmung gebunden fühlte, wollte bei der neuen Abgabe die Bezeichnung Kriegssteuer vermeiden. Es legte zuerst den Entwurf einer sogenannten "Amortisationssteuer" vor. (17) Da aber die Zweckbestimmung der neuen Steuer genau gleich wie im Verfassungsartikel von 1915 umschrieben war, einigte man sich schliesslich darauf, der neuen Abgabe den Namen "wiederholte eidgenössische Kriegssteuer" zu geben. Der neue Verfassungsartikel (18), der in der Volksabstimmung vom 4. Mai 1919 angenommen wurde (19), ermächtigte den Bund eine ausserordentliche Steuer in vierjährigen Perioden so lange zu erheben, bis die Erträge dieser Steuer, zusammen mit der ersten Kriegssteuer und der Kriegsgewinnsteuer, ausreichen würden um die bis 1918 aufgelaufenen Mobilisationskosten zu decken.

Der Verfassungsartikel, wie auch der Ausführungsbeschluss, lehnten sich eng an die erste Kriegssteuer an. Zuerst stellte sich die Frage, ob nicht die wiederholte eidgenössische Kriegssteuer, analog der Kriegsgewinnsteuer, vom

---

16) Bbl. 1917/IV/S. 164.

17) Bbl. 1918/IV/S. 275.

18) AS 35, S. 587.

19) AS 35, S. 587.

Bund veranlagt und erhoben werden sollte. Aus zwei Gründen wurde darauf verzichtet. Einmal hätte die Durchführung durch den Bund einen starken Ausbau der eidgenössischen Steuerverwaltung bedingt und zudem waren die Kantone auf Grund ihrer Erfahrungen aus der ersten Kriegssteuer besser in der Lage, die neue Abgabe zu erheben. Hingegen sollte die Oberaufsicht des Bundes im Sinne einer einheitlicheren Veranlagung und Erhebung in allen Kantonen schärfer gehandhabt werden.

Mit Rücksicht darauf, dass die Mobilisationskosten fast ausschliesslich den Bundeshaushalt belasteten, wurde auch die Möglichkeit einer Herabsetzung der kantonalen Anteile geprüft. Ein Antrag in dieser Richtung wurde selbst aus dem Kreise der kantonalen Finanzdirektoren gestellt, ohne allerdings durchzudringen. So wurde die zwanzigprozentige, nach dem Steueraufkommen berechnete kantonale Beteiligungsquote auch bei der zweiten Kriegssteuer beibehalten.

Die "wiederholte eidgenössische Kriegssteuer" wurde 1932 liquidiert. Ein Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1930 (20) hatte bestimmt, dass die Kapitalausgaben für das Truppenaufgebot bis Ende 1918 endgültig auf die Summe festzusetzen sei, die der Ertrag der ersten Kriegssteuer, zusammen mit der Kriegsgewinnsteuer und dem Ertrag der neuen Kriegssteuer in den drei Perioden 1921/24, 1925/28 und 1929/32 ergeben würden.

Die zweite Kriegssteuer hatte den Kantonen einen Gesamt-Anteil von 140 Millionen Franken eingetragen (Vgl. Tabelle 13). Besonders in der in die Hochkonjunktur fallenden 3. Periode waren den Kantonen hohe Erträge zugeflossen. Allerdings war die Verteilung auf die einzelnen Stände, ähnlich wie bei der ersten Kriegssteuer, äusserst unterschiedlich. Wiederum bezogen die wenigen steuerkräftigen Kantone den Hauptanteil, während die finanzschwachen, finanzausgleichsbedürftigen Stände nur eine verhältnismässig kleine Quote erhielten. So war z.B. der Anteil von Zürich, das eine etwa 50 Mal grössere Bevölkerung als der Kanton Appenzell-ÄRh. besass, über 600 Mal grösser als der Anteil dieses Gebirgskantons.

---

20) AS 46, S. 537.

Tabelle 13

Die Anteile der Kantone am Ertrag der zweiten Kriegssteuer  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | 1.Periode<br>1921-24 | 2.Periode<br>1925-28 | 3.Periode<br>1929-32 | Zusammen |
|----------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------|
| Zürich         | 11 029               | 11 420               | 16 934               | 39 383   |
| Bern           | 5 962                | 5 466                | 6 110                | 17 538   |
| Luzern         | 1 233                | 1 161                | 1 356                | 3 750    |
| Uri            | 53                   | 68                   | 60                   | 181      |
| Schwyz         | 169                  | 203                  | 264                  | 635      |
| Obwalden       | 36                   | 36                   | 42                   | 114      |
| Nidwalden      | 48                   | 49                   | 79                   | 176      |
| Glarus         | 846                  | 1 011                | 1 418                | 3 275    |
| Zug            | 566                  | 230                  | 341                  | 1 137    |
| Freiburg       | 510                  | 405                  | 464                  | 1 379    |
| Solothurn      | 1 148                | 893                  | 1 279                | 3 320    |
| Basel-Stadt    | 4 937                | 4 901                | 6 808                | 16 646   |
| Basel-Land     | 359                  | 520                  | 744                  | 1 623    |
| Schaffhausen   | 970                  | 994                  | 1 544                | 3 508    |
| Appenzell-ARh. | 340                  | 326                  | 302                  | 968      |
| Appenzell-IRh. | 20                   | 16                   | 15                   | 61       |
| St. Gallen     | 2 229                | 2 039                | 2 017                | 6 285    |
| Graubünden     | 342                  | 373                  | 550                  | 1 265    |
| Aargau         | 2 269                | 1 954                | 2 711                | 6 934    |
| Thurgau        | 827                  | 618                  | 661                  | 2 106    |
| Tessin         | 490                  | 464                  | 594                  | 1 548    |
| Waadt          | 2 811                | 2 347                | 3 300                | 8 458    |
| Wallis         | 330                  | 320                  | 437                  | 1 087    |
| Neuenburg      | 1 391                | 1 088                | 1 303                | 3 782    |
| Genf           | 3 819                | 4 311                | 6 724                | 14 854   |
| S c h w e i z  | 42 733               | 41 223               | 56 057               | 140 013  |

Quellen: Statistik der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer,  
 1. Periode, Bern 1926, S. 156.  
 Statistik der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer,  
 2. Periode, Bern 1931, S. 182.  
 Statistik der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer,  
 3. Periode, Bern 1935.  
 Herausgegeben von der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

c. Die Anteile der Kantone an den Erträgen der Kriegsgewinnsteuern des ersten und zweiten Weltkrieges

Für die Einführung einer Kriegsgewinnsteuer im ersten Weltkrieg waren die schon erwähnten Gründe massgebend: hohe Mobilisationskosten auf der einen Seite und eine ungenügende und zu unelastische Zuteilung von Einnahmequellen an den Bund auf der andern. Neben diesen finanzpolitischen Momenten, die bei der Erhebung der Kriegsgewinnsteuer in erster Linie massgebend waren, verdienen noch zwei Gesichtspunkte hervorgehoben werden, die die Einführung dieser direkten Bundessteuer - auch ohne verfassungsmässige Grundlage - wesentlich erleichterten. Einmal entsprach die Kriegsgewinnsteuer angesichts der glänzenden Geschäfte, die während des Krieges in manchen Unternehmungen des Handels und der Industrie getätigt wurden, dem Empfinden breiter Volkskreise, die die Auswirkungen des Krieges in Form von Militärdienst und Teuerung immer drückender zu spüren bekamen. (1) Andererseits war auch vorauszusehen, dass diese Steuer nur einen kleinen Teil des Volkes treffen würde.

Auch die Bedenken der Kantone konnten dieses Mal verhältnismässig leicht beschwichtigt werden, man sah auf kantonaler Seite ein, dass eine Besteuerung der sogenannten Kriegsgewinne infolge der leichten Ausweichmöglichkeiten nur in einem geschlossenen Wirtschaftsgebiet, wie es die Eidgenossenschaft darstellt, erfolgreich sein konnte. So waren die staats- und finanzpolitischen und die allgemein psychologischen Voraussetzungen für die Einführung dieser direkten Bundessteuer äusserst günstig.

Am 17. März 1916 hatten die Nationalräte Fonjallanz und Freiburghaus eine Motion mit folgendem Wortlaut eingereicht:

"Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen, ob nicht die Erhebung einer Kriegsgewinnsteuer beschlossen werden sollte." (2)

Die zum Studium dieser Frage eingesetzte Expertenkommission anerkannte die Notwendigkeit und Berechtigung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer in vollem Umfange; sie wollte diese Steuer aber - analog der ausserordentlichen Kriegssteuer - auf dem Wege einer Ergänzung der Verfassung einführen und nicht auf Grund der dem Bundesrat am 3. August 1914 (3) erteilten Vollmachten. Andererseits war man sich darüber einig, dass eine solche Steuer nur Erfolg haben konnte, wenn schnell gehandelt würde, da es verhältnismässig leicht gewesen wäre, die schon realisierten und die künftigen Kriegsgewinne durch mannigfache Manipula-

---

1) Vgl. Grossmann II, a.a.O., S. 32/33.

2) Vgl. Koch, Darstellung und Kritik der schweizerischen Kriegsgewinnsteuer, Diss. Zürich 1922, S. 26.

3) Bundesbeschluss betr. die Massnahmen zum Schutze des Landes und der Aufrechterhaltung der Neutralität vom 3.8.1914. AS 30, S. 347.

tionen der Besteuerung zu entziehen. Dieser Meinung waren auch die Kantonsvertreter, obwohl gerade sie bei der ausserordentlichen Kriegssteuer ausdrücklich auf einer verfassungsmässigen Verankerung bestanden hatten, um damit den einmaligen und vorübergehenden Charakter jener direkten Bundessteuer zu unterstreichen. Doch bei der Kriegsgewinnsteuer war wohl die Gefahr weniger gross, dass diese Steuer zu einer Dauereinrichtung im Gebiet der so streng gehüteten kantonalen Finanzhoheit werden würde.

Getützt auf die weitgehende Uebereinstimmung in der Frage der zeitlichen Dringlichkeit forderten die eidgenössischen Räte den Bundesrat am 21. Juni 1916 auf, sofort die nötigen Massnahmen zu treffen, um den Erfolg der Kriegsgewinnsteuer zu gewährleisten.

Schon am 29. Juli 1916 (4) erliess der Bundesrat einen Beschluss zur Sicherstellung der Kriegsgewinnsteuer, der vor allem ein Verschwinden der schon realisierten Kriegsgewinne verhindern sollte. Bereits zwei Monate später, am 18. September 1916 trat der Bundesratsbeschluss betreffend die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer in Kraft. (5) Jeder seit dem 1. Januar 1915 erzielte Kriegsgewinn wurde mit einer Steuer von 25 % belegt. Im Gegensatz zu den beiden Kriegsteuern bestimmte der erwähnte Bundesratsbeschluss, dass die Veranlagung und der Bezug der Kriegsgewinnsteuer vom Bund, d.h. der eidgenössischen Kriegsteuerverwaltung, durchgeführt werde. Die letztere war berechtigt, die kantonalen Behörden zur Mitwirkung und Unterstützung zu verpflichten. Die Veranlagung und Erhebung durch den Bund garantierte eine weitgehende Einheitlichkeit in der Belastung der Steuersubjekte in den einzelnen, sich durch unterschiedliche Steuerorganisation, Steuergesetze und Steuermoral auszeichnenden Kantonen. Auch für die Stände wirkte sich diese Regelung insofern günstig aus, als die Veranlagungs- und Erhebungsergebnisse der Kriegsgewinnsteuer, die ihnen zur Verfügung gestellt wurden, es ihnen ermöglichte, ihr Steuersystem auszubauen und die Veranlagung ihrer eigenen kantonalen Steuern zu verbessern. Diese indirekten Auswirkungen einer veranlagten Bundessteuer dürfen nicht übersehen werden; sie waren vor allem im zweiten Weltkrieg für die kantonale Steuerpolitik von erheblicher Bedeutung.

Als Entschädigung für die bei der Durchführung vorgesehenen Mitwirkung der Kantone und als Abfindung für den erneuten "Einbruch" des Bundes in das Gebiet der direkten Steuern, wurde in Art. 3 des Bundesratsbeschlusses vom 18. September 1916 festgesetzt, dass jeder Kanton 1/10 der von den Steuer-

- 
- 4) Bundesratsbeschluss betr. die Sicherstellung der Kriegsgewinnsteuer vom 29.7.1916. AS 32, S. 257.  
5) Bundesratsbeschluss betr. die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer vom 18.9.1916. AS 32, S. 351.

pflichtigen seines Gebietes eingebrachten Steuerbeträge erhalten sollte, während 9/10 dem Bund verblieben. (6)

Mit der Beteiligung der Kantone am Reinertrag der Kriegsgewinnsteuer wurde ferner bezweckt, den Kantonen den Verzicht auf eine zur eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer zusätzlich erhobene kantonale Besteuerung der Kriegsgewinne, zu erleichtern. Allerdings führte 1919 der Tessin als einziger Kanton doch eine kantonale Kriegsgewinnsteuer ein.

Durch einen Bundesratsbeschluss vom 24. März 1917 (7) wurde die Kriegsgewinnsteuer um 20 % erhöht. Der Ertrag dieses Zuschlages, der für die Jahre 1916, 1917, 1918 und 1919 erhoben wurde (8), und an dem die Kantone nicht beteiligt waren, floss in einen "Fonds für Arbeitslosenfürsorge". Zusätzlich wurden ihm noch weitere 3 Millionen Franken aus dem Ertrag der ersten ausserordentlichen Kriegssteuer zugewiesen. Aus diesem Fonds gewährte der Bund in der Folge Beiträge an die Leistungen von Kantonen, Gemeinden und gemeinnützigen Institutionen zur Milderung der Folgen unverschuldeter Arbeitslosigkeit. In Form dieser Subventionen wurden die Kantone somit teilweise auch an der erwähnten Erhöhung der Kriegsgewinnsteuer beteiligt.

Die Kriegsgewinnsteuer des ersten Weltkrieges wurde durch den Bundesratsbeschluss vom 14. Juli 1922 (9) für Gewinne, die nach dem 31. Dezember 1920 erzielt wurden, aufgehoben. Die Kantone erhielten jedoch Anteile bis 1927. In diesem Jahr wurde die Steuer praktisch liquidiert; ihre formelle Aufhebung erfolgte aber erst durch den Bundesratsbeschluss vom 13. Februar 1933. (10)

Der Ertrag der ersten Kriegsgewinnsteuer hatte auch die optimistischsten Erwartungen übertroffen. Bis Ende 1932 war der Anteil des Bundes auf 732 Millionen und derjenige der Kantone auf rund 62 Millionen Franken angestiegen. Allerdings waren die Kantone in sehr unterschiedlichem Masse an dieser Summe beteiligt (Vgl. Tabelle 14). Die sogenannten Kriegsgewinne konzentrierten sich auf die Kantone mit grösseren Handels- und Industriezentren, so dass sich der angewendete Verteilungsschlüssel - Verteilung nach dem Steueraufkommen vor allem zu Gunsten dieser Stände auswirkte. Von den auf einen interkantonalen Finanzausgleich angewiesenen Kantonen wurde denn auch dieser Verteilungsmodus öfters kritisiert und erklärt, dass der Entstehung der Kriegsgewinne etwas Zufälliges anhafte und somit eine Verteilung nach dem Steueraufkommen ungerecht sei.

---

6) AS 32, S. 351.

7) Bundesratsbeschluss betr. den "Fonds für Arbeitslosenfürsorge". AS 33, S. 154.

8) AS 36, S. 483.

9) AS 38, S. 465.

10) AS 49, S. 71.

Tabelle 14

Die Bedeutung der Kriegsgewinnsteuer des ersten Weltkrieges  
für die kantonalen Finanzhaushalte  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | Ertrag der kantonalen Steuern im Jahre 1920 | Kantonale Kriegsgewinnsteuer-Anteile pro 1920 | Kriegsgewinnsteuer-Anteile in Prozenten der kantonalen Steuern | Kantonale Kriegsgewinnsteuer-Anteile vom 31.7.1917 bis 31.7.1921 |
|----------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Zürich         | 41 401                                      | 3 467                                         | 8,3                                                            | 13 852                                                           |
| Bern           | 46 523                                      | 1 526                                         | 3,2                                                            | 4 847                                                            |
| Luzern         | 5 782                                       | 312                                           | 5,3                                                            | 1 095                                                            |
| Uri            | 319                                         | 23                                            | 7,2                                                            | 56                                                               |
| Schwyz         | 426                                         | 154                                           | 36,1                                                           | 382                                                              |
| Obwalden       | 88                                          | 2                                             | 2,1                                                            | 4                                                                |
| Nidwalden      | 143                                         | 17                                            | 11,8                                                           | 36                                                               |
| Glarus         | 2 485                                       | 351                                           | 14,1                                                           | 1 960                                                            |
| Zug            | 1 390                                       | 147                                           | 10,5                                                           | 627                                                              |
| Freiburg       | 4 578                                       | 42                                            | 0,9                                                            | 228                                                              |
| Solothurn      | 3 823                                       | 893                                           | 23,0                                                           | 3 204                                                            |
| Basel-Stadt    | 20 930                                      | 2 226                                         | 10,6                                                           | 8 993                                                            |
| Basel-Land     | 2 656                                       | 63                                            | 2,3                                                            | 330                                                              |
| Schaffhausen   | 2 542                                       | 751                                           | 29,5                                                           | 2 436                                                            |
| Appenzell-ARh. | 1 499                                       | 115                                           | 7,6                                                            | 405                                                              |
| Appenzell-IRh. | 177                                         | 0,3                                           | 0,1                                                            | 2                                                                |
| St. Gallen     | 12 000                                      | 914                                           | 7,6                                                            | 3 654                                                            |
| Graubünden     | 4 603                                       | 67                                            | 1,4                                                            | 160                                                              |
| Aargau         | 9 881                                       | 763                                           | 7,7                                                            | 2 660                                                            |
| Thurgau        | 6 851                                       | 261                                           | 3,8                                                            | 1 312                                                            |
| Tessin         | 5 476                                       | 76                                            | 1,3                                                            | 400                                                              |
| Waadt          | 20 429                                      | 1 049                                         | 5,1                                                            | 2 888                                                            |
| Wallis         | 2 582                                       | 85                                            | 3,2                                                            | 223                                                              |
| Neuenburg      | 6 694                                       | 645                                           | 9,6                                                            | 1 739                                                            |
| Genf           | 14 223                                      | 697                                           | 4,9                                                            | 2 325                                                            |
| Schweiz        | 217 501                                     | 14 646,3                                      | 6,4                                                            | 53 818                                                           |

Quellen: Die Steuereinnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in den Jahren 1920 und 1921, Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern 1924, S. 25-36.

Koch, Darstellung und Kritik der schweizerischen Kriegsgewinnsteuer, Diss. Zürich 1922.

Für manche kantonalen Finanzhaushalte waren die Kriegsgewinnsteuer-Anteile von erheblicher Bedeutung, wie die Tabelle 14 für das Jahr 1920 zeigt. Allerdings ist der hohe Prozentsatz (s. Spalte 3) bei gewissen Kantonen auf ein schlecht ausgebautes Steuersystem und geringe Erträge der eigenen Steuern zurückzuführen. Von der reichlich fliessenden Quelle der Kriegsgewinnsteuer erhielten die Kantone Obwalden und Appenzell-JRh. fast nichts, während die grossen "Kriegsgewinne", die in den Handels- und Industrie-Unternehmungen der Kantone Schaffhausen, Zürich, Basel-Stadt, Solothurn und Glarus erzielt wurden, auch im kantonalen Anteil zum Ausdruck kommen.

#### Die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer des zweiten Weltkrieges

Da die erste Kriegsgewinnsteuer hohe Erträge ergeben und sich als ausgezeichnete Einnahmequelle erwiesen hatte, lag es nahe, auch im zweiten Weltkrieg wieder eine Kriegsgewinnsteuer zu erheben. Allerdings wurden für die Zeit von 1939-1946 die Steuersätze bedeutend verschärft, was sich volkswirtschaftlich zum Teil recht ungünstig auswirkte. Verglichen mit dem ersten war das Ergebnis der zweiten Kriegsgewinnsteuer eher enttäuschend. Wie im ersten Weltkrieg wurde auch 24 Jahre später diese direkte Bundessteuer nicht auf dem verfassungsmässigen Weg eingeführt. 1916 wurde dies nur mit Missbehagen zugelassen. Ein Vierteljahrhundert später hatte man weniger Bedenken. Es schien als habe sich sowohl das Parlament wie das Volk an die seit den dreissiger Jahren nicht mehr abreissende Kette von Vollmachten, ausserordentlichen und dringlichen Bundesbeschlüssen, Finanzprogrammen etc. gewöhnt.

Die neue eidgenössische Kriegsgewinnsteuer, die durch den Bundesratsbeschluss vom 12. Januar 1940 (11) eingeführt wurde, war wie ihre Vorgängerin eine ausserordentliche und vorübergehende zweckgebundene Bundessteuer, dazu bestimmt, einen Teil der Mobilisationskosten zu decken. Sie richtete sich wiederum gegen eine verhältnismässig kleine Kategorie von Einkommenswerten, nämlich gegen die in Industrie, Handel, Gewerbe und Gelegenheitsgeschäften erzielten Kriegsgewinne. (12) Die Steuer erfasste die im Vergleich zu bestimmten Vorkriegsjahren (1936-1938) erzielten Mehr-Erträge oder Mehr-Einkommen. Es war dabei unwesentlich ob der Krieg die Ursache dieser Erhöhung war oder nicht. (13)

Bei der neuen Kriegsgewinnsteuer wurde im Gegensatz zum ersten Weltkrieg auf die Mitwirkung der Kantone bei der Veranlagung und Erhebung vollständig

---

11) AS 56, S. 45.

12) Henggeler, Kommentar zur eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer, 2. Auflage, Zürich 1942, S. 7.

13) Henggeler, a.a.O., S. 7.

14) Ausnahme Art. 18, Vgl. AS 56, S. 45 ff.

verzichtet. (14)

Der Bundesratsbeschluss vom 12. Januar 1940 wies den Kantonen trotzdem 1/10 des Kriegsgewinnsteuer-Ertrages zu. An die Gewährung dieses kantonalen Anteils wurde aber die Bedingung geknüpft, dass die Kantone ihrerseits die Kriegsgewinne in Form einer Zusatz- oder Sondersteuer nicht nochmals belasten dürften, wie dies im ersten Weltkrieg durch den Kanton Tessin geschehen war. Die eidgenössischen Steuersätze waren schon hoch genug, und eine zusätzliche kantonale Kriegsgewinn-Besteuerung hätte für die Pflichtigen einen unhaltbaren Zustand geschaffen und zudem die Ergiebigkeit der eidgenössischen Steuer zweifellos eingeschränkt.

Durch den Bundesbeschluss vom 18. November 1941 (15) erfuhr der kantonale Anteil an der eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer eine Herabsetzung. Art. 38 des erwähnten Beschlusses sah folgendes vor:

«Von den eingegangenen Steuerbeträgen wird 1/5 einem Fonds für Rückerstattung zugewiesen. Der in diesem Fonds eingelegte Teil der Steuerbeträge, die ein Steuerpflichtiger bezahlt hat, wird diesem nach Ablauf des letzten Steuerjahres auf Antrag zurückerstattet, wenn sich ergibt, dass der durchschnittliche Reinertrag aller Steuerjahre den durchschnittlichen Reinertrag der Vorjahre nicht überstiegen hat und wenn der Steuerpflichtige die Rückerstattung zur Stärkung der Finanzlage seines Unternehmens verwendet.»

Durch diese Neuordnung verringerte sich der Anteil der Kantone am Steuerertrag der Pflichtigen ihres Gebietes von 10 auf 8 % (16). Allerdings besteht die Möglichkeit, dass wenn der Rückerstattungsfonds nicht vollständig aufgebraucht wird, die Kantone vom Rest 10 % nach Massgabe ihrer Wohnbevölkerung erhalten werden. Da der gleiche Bundesratsbeschluss die Sätze der Kriegsgewinnsteuer beträchtlich erhöhte (17), stiegen die kantonalen Anteile, trotz der Senkung der Anteilsquote, im Jahre 1942 auf 7 Millionen, d.h. im Vergleich zu 1941 um mehr als das Doppelte. Sie erreichten 1943 mit 7,5 ihren Höhepunkt, um ein Jahr später vor allem infolge der durch den Bundesratsbeschluss vom 19. Ju-

---

14) Ausnahme Art. 18, Vgl. AS 56, S. 45 ff.

15) Bundesratsbeschluss über die Abänderung der Vorschriften über die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer, vom 18. November 1941.  
AS 57, S. 1289.

16) Vgl. auch Abegg, a.a.O., S. 91.

17) Erhöhung der Steueransätze von min. 30 auf min. 50 % von max. 40 auf max. 70 % Progression nicht mehr vom sog. Kriegsgewinn berechnet, sondern vom Ertrag des Steuerjahres selbst. Steuerfreie Mindestgewinne von 10 % des Durchschnittsgewinnes auf 5 % reduziert.  
Henggeler, a.a.O., S. 12.

Tabelle 15

Die Anteile der Kantone an den Erträgen der eidgenössischen  
Kriegsgewinnsteuer des zweiten Weltkrieges  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | 1941  | 1943  | 1944   | 1945  | 1946  | 1947  |
|----------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| Zürich         | 1 130 | 2 392 | 1 457  | 929   | 727   | 849   |
| Bern           | 546   | 825   | 1 044  | 1 090 | 1 091 | 1 059 |
| Luzern         | 45    | 210   | 104    | 233   | 327   | 220   |
| Uri            | 1     | 46    | 2      | 77    | 21    | 33    |
| Schwyz         | 13    | 13    | 30     | 35    | 47    | 31    |
| Obwalden       | -     | 2     | 2      | 6     | 29    | -     |
| Nidwalden      | 2     | 5     | 2      | 10    | 6     | 2     |
| Glarus         | -     | -     | -      | 17    | 66    | 72    |
| Zug            | 4     | 14    | 4      | 6     | 21    | 19    |
| Freiburg       | 13    | 75    | 12     | 47    | 46    | 27    |
| Solothurn      | 170   | 542   | 555    | 332   | 355   | 283   |
| Basel-Stadt    | 296   | 962   | 337    | 698   | 300   | 721   |
| Basel-Land     | 67    | 168   | 302    | 114   | 197   | 121   |
| Schaffhausen   | 65    | 150   | 152    | 65    | 18    | 24    |
| Appenzell-ARh. | 8     | 55    | 15     | 19    | 5     | 25    |
| Appenzell-IRh. | -     | 5     | 4      | 1     | 1     | 3     |
| St. Gallen     | 123   | 257   | 609    | 385   | 254   | 219   |
| Graubünden     | 6     | 17    | 16     | 39    | 70    | 15    |
| Aargau         | 92    | 428   | 458    | 414   | 610   | 619   |
| Thurgau        | 116   | 127   | 201    | 193   | 223   | 118   |
| Tessin         | 23    | 42    | 57     | 77    | 76    | 39    |
| Waadt          | -     | 200   | 250    | 170   | 150   | 100   |
| Wallis         | 85    | 253   | 128    | 34    | 71    | 22    |
| Neuenburg      | 58    | 418   | 202    | 460   | 556   | 618   |
| Genf           | -     | 322   | 408    | 332   | 346   | 120   |
| S c h w e i z  | 2 863 | 7 528 | 66 351 | 5 783 | 5 613 | 5 359 |

Quellen: Ergebnisse 1941: Unveröffentlichte Statistik der Eidgenössischen  
Steuerverwaltung.

Ergebnisse 1943-1947: "Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen  
und Städten."

li 1944 (18) verfügten Erhöhung der steuerfreien Beträge auf 6,5 Millionen zu sinken. (Vgl. Tabelle 15 auf Seite 100)

Durch die Bundesratsbeschlüsse vom 30. September und 22. Oktober 1946 wurde die Kriegsgewinnsteuer aufgehoben und zum letzten Mal für 1946 durchgeführt. Als fiskalischer Ersatz trat ab 1947 die zusätzliche Wehrsteuer von höheren Erwerbseinkommen und Geschäftserträgen an ihre Stelle. (19) Während die Kriegsgewinnsteuer eine Sonderbelastung der Unternehmen darstellte, die wegen oder trotz des Krieges mehr verdienten als zuvor, soll die zusätzliche Wehrsteuer im Sinne einer "Uebergewinnsteuer" alle durch besondere Tragfähigkeit ausgezeichneten Erträgnisse der Erwerbstätigkeit erfassen. Sie soll unter der Aufsicht des Bundes durch die Kantone erhoben werden. Es ist beabsichtigt die Kantone mit 10 % am Ertrag zu beteiligen.

Die zusätzliche Wehrsteuer wurde ausserordentlich heftig bekämpft. Ihre zukünftige Ausgestaltung hängt vom schliesslichen Ausgang der Bundesfinanzreform ab.

#### d. Der kantonale Anteil an der eidgenössischen Krisenabgabe

Mit dem Jahre 1932 fand die "wiederholte ausserordentliche Kriegssteuer" ihren Abschluss. Zusammen mit der Kriegsgewinnsteuer und der ersten Kriegsteuer hatte sie ihren Zweck - Deckung eines Teils der Mobilisationskosten des ersten Weltkrieges - in hohem Masse erfüllt. Für den Bund war damit der Zeitpunkt gekommen, sich wieder aus dem Gebiet der direkten Steuern zurückzuziehen, das ihm 1915 und 1919 nur unter schweren Bedenken und nur für eine bestimmte Zeit und zur Erfüllung einer genau umschriebenen Aufgabe überlassen worden war. Bekanntlich war ja sowohl bei der ersten wie bei der zweiten Kriegssteuer in den ihnen zu Grunde liegenden Verfassungsartikeln die Einmaligkeit und der vorübergehende Charakter dieser direkten Bundessteuer ausdrücklich betont worden. Auch in seinen Botschaften hatte der Bundesrat wiederholt bestätigt, dass die direkten Steuern in Zukunft wieder uneingeschränkt den Kantonen zustehen sollten. Diese bundesrätlichen Zusicherungen wurden unter der stillschweigenden Voraussetzung gegeben, dass die Eidgenossenschaft während einer Reihe von Jahren von ausserordentlichen wirtschaftlichen und politischen Er-

---

18) Bundesratsbeschluss über die Abänderung des Kriegsgewinnsteuerbeschlusses, vom 19. August 1944. AS 60, S. 487.

19) Bundesratsbeschluss über den Abbau der Kriegsgewinnsteuer und deren Ersetzung durch eine zusätzliche Wehrsteuer von höheren Erwerbseinkommen und Geschäftserträgen, vom 30. September / 22. Oktober 1946.

AS 62, S. 908.

schütterung verschont bleiben würde. Selbst wenn sich diese optimistische Annahme als richtig erwiesen hätte, wurde doch die entscheidende Tatsache übersehen, dass der Weltkrieg und die Nachkriegszeit zwangsläufig eine grundlegende Verschiebung in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen mit sich bringen würde. Dem Bund wurden Aufgaben zugewiesen, die zum grössten Teil neu waren und dem sozialpolitischen Denken und der allgemeinen Tendenz zum Wohlfahrtsstaat entsprechend als notwendig erachtet wurden und auch später - bei veränderten Voraussetzungen - nicht mehr fallen gelassen oder an die Kantone abgetreten werden konnten. Im Gegenteil, die Bereitschaft den Bund für alle möglichen Aufgaben in Anspruch zu nehmen, verstärkte sich immer mehr. Eine solche Belastung konnte aber der Bundesfinanzhaushalt mit den Mitteln, die ihm die Verfassung zur Verfügung stellte, auf die Dauer nicht aushalten. So war trotz der Verbesserung der Finanzlage seit der Mitte der zwanziger Jahre vorzusehen, dass schon ein Abflauen der Hochkonjunktur diese Entwicklung unterbrechen und den Bund zwingen würde, zwecks Deckung seines Finanzbedarfes erneut in die Fiskaldomäne der Kantone einzudringen.

Schon wenige Monate nach Liquidation der direkten Bundessteuer des ersten Weltkrieges sah sich der Bundesrat infolge der sich seit Beginn der dreissiger Jahre ständig verschärfenden Wirtschaftsdepression tatsächlich genötigt, neue ausserordentliche Massnahmen in Erwägung zu ziehen. (1) Auch die schärfsten Sparmassnahmen des Bundes - die, nebenbei bemerkt, die Tendenz hatten, die Depression noch zu verstärken - konnten auf die Dauer das mit allen Mitteln angestrebte Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt nicht herstellen. Dies war umso weniger möglich, als einerseits die beiden hauptsächlichsten Einnahmequellen des Bundes, die Zölle und die Stempelabgaben, stark zurückgingen, und anderseits die Subventionsansprüche der darniederliegenden Volkswirtschaft gewaltig anstiegen. Der Ausweg aus dieser Notlage wurde schliesslich wieder in der Erhebung einer neuen direkten Bundessteuer gesucht. Der Bundesrat hatte zwar diesen Gedanken zuerst entschieden abgelehnt und erklärt, dass eine direkte Bundessteuer nur als letztes Mittel in Frage kommen könne.

Am 8. April 1933 hatte der Schweizerische Gewerkschaftsbund ein vom 237 388 Stimmberechtigten unterzeichnetes Volksbegehren eingereicht (2), das die Erhebung einer eidgenössischen Krisensteuer verlangte. Die Erträge dieser

---

1) Bundesratsbeschluss vom 31. Mai 1933.

Vgl. Bbl. 1933/II/S. 197. AS 49, S. 839.

2) Bericht des Bundesrates über das Volksbegehren für die Erhebung einer ausserordentlichen eidgenössischen Krisensteuer, vom 5.5.1933.

Bbl. 1933/I/S. 733. Bbl. 1933/II/S. 252.

Steuer sollten zur Deckung der Ausgaben verwendet werden, die dem Bund aus der Bekämpfung der Wirtschaftsdepression erwuchsen. Dieses Krisensteuer-Projekt, das sowohl formell wie materiell an die soeben beendigte Kriegssteuern anknüpfte, sah eine Steuer vom Vermögen und eine ergänzende Besteuerung des Erwerbes vor. In Berücksichtigung des Umstandes, dass nicht nur der Bund sondern auch die Kantone die Auswirkungen der Wirtschaftsdepression zu tragen hatten, wurde im Vorschlag des Gewerkschaftsbundes der kantonale Anteil an der Krisensteuer auf 30 % festgesetzt. Seine Verwendung durch die Kantone war nicht vorgeschrieben, er sollte aber in erster Linie ebenfalls zur Bekämpfung der Krisenfolgen dienen.

Der Bundesrat lehnte dieses Krisensteuer-Projekt in seiner Botschaft vom 2. September 1933 (3) vor allem deshalb ab, weil bei "den heutigen Verhältnissen, wo alle Vermögen fast ausnahmslos bedeutende Verluste erlitten haben und erhebliche Vermögenswerte ohne jeglichen Ertrag sind", es unvernünftig und wirtschaftlich unklug wäre, das Vermögen gleich stark wie vor der Krise zu belasten. (4) Hierzu ist zu bemerken, dass eine Fortsetzung der Kriegsteuer in Form der Krisensteuer - wie es das Volksbegehren vorsah - dank der Vertrautheit der kantonalen Verwaltungen mit diesem System, zweifellos gewisse Vorteile geboten und vor allem auch erlaubt hätte, den verfassungsmässigen Weg zu gehen. (5) Schliesslich konnte auf die Besteuerung des Vermögens dann doch nicht verzichtet werden, wollte man die Krisenabgabe einigermaßen ergiebig gestalten und Steuerumgehungen aller Art vermeiden.

Als Gegenvorschlag zum Volksbegehren legte der Bundesrat seinerseits einen Entwurf vor (6), worin auf die Besteuerung des Einkommens das Hauptgewicht gelegt wurde, während die Besteuerung des Vermögens nur ergänzenden Charakter hatte. Die Krisenabgabe wurde dann auch auf dieser Grundlage durchgeführt.

Man war sich von Anfang an darüber einig, dass die Kantone am Ertrag der Krisenabgabe beteiligt werden sollten. Ueber die Höhe des kantonalen Anteils entstanden dieses Mal aber ungleich grössere Meinungsverschiedenheiten als etwa bei den beiden Kriegssteuern. Weit mehr als bei allen andern kantonalen Anteilen bildete bei der Krisenabgabe die ungünstige Lage der Kantonsfinanzen die eigentliche Ursache der hohen Forderungen. Die bekannten föderalistischen Argumente traten dieses Mal in den Hintergrund. Die Kantone gaben von Anfang an zu verstehen, dass sie sich mit einer Quote von 20 % wie bei der Kriegsteuer

---

3) Botschaft des Bundesrates betreffend die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des Budgetgleichgewichtes, vom 22.9.1933. Bbl. 1933/II/S. 252.

4) Bbl. 1933/II/S. 253.

5) Blumenstein, Archiv für schweiz. Abgaberecht, Band 2, 1933-34, S. 276.

6) Bbl. 1933/II/S. 253.

nicht begnügen würden. Selbst der im Vorschlag des Gewerkschaftsbundes genannte Anteil von 30 % entsprach nach ihrer Meinung nicht den wirklichen Bedürfnissen der kantonalen Finanzhaushalte. Es war richtig, dass die Krisenabgabe mit der Kriegssteuer nicht verglichen werden konnte, denn infolge der stark gestiegenen Aufwendungen zur Milderung der wirtschaftlichen Not waren die Kantone in gleichem Masse wie der Bund auf die Erschliessung neuer Einnahmequellen angewiesen. Dies konnte aber beiderseits auf wirksame Weise nur im Gebiet der direkten Steuern geschehen. Durch die Erhebung der eidgenössischen Krisenabgabe wurden die kantonalen Möglichkeiten zur Erschliessung neuer Einnahmen zweifellos beträchtlich eingeengt. Diese berechtigten kantonalen Einwände konnten nicht unberücksichtigt bleiben.

Auf Grund dieser Ueberlegungen und wohl auch mit dem Hintergedanken, auf diesem Weg Einnahmen zu erhalten ohne sie von den kantonalen Stimmbürgern zuerst genehmigen zu lassen, forderten die Kantone eine Beteiligung von 40 % am Ertrag der eidgenössischen Krisenabgabe. Zudem verlangten sie eine weitere Entschädigung für die Kosten der Veranlagung und Erhebung, da die Krisenabgabe, wie die Kriegssteuer, durch die Kantone unter Aufsicht des Bundes durchgeführt werden sollte.

Der Bundesrat machte nun aber mit Recht darauf aufmerksam, dass der Bund durch die vermehrten Sozialleistungen, die Verbilligungsaktionen und die gewaltig gestiegenen Subventionen zu Gunsten ganzer Wirtschaftszweige den Kantonen bereits einen erheblichen Teil der Krisenlasten abgenommen habe, und dass demzufolge der Anteil von 40 % zu hoch bemessen sei. Im übrigen würde eine derartige Beteiligungsquote den Zweck der Krisenabgabe vollkommen verfälschen, da es sich dann geradezu um eine Bundessteuer zu Gunsten der Kantone handeln würde. Der Bundesrat setzte deshalb in seinem Entwurf die Anteilsquote auf ein Drittel fest, worin auch die Kostenentschädigung für die Erhebung und Veranlagung inbegriffen war. (7) Allein die Kantone erklärten diesen Vorschlag als unannehmbar.

In Ausführung des Finanzprogramm I (8) entschloss sich der Bundesrat in seinem Beschluss vom 19. Januar 1934 (9) - unter Ausschaltung des verfassungsmässigen Weges - endgültig zur Erhebung einer eidgenössischen Krisenabgabe. Diese direkte Bundessteuer - allgemeine Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer - sollte in zwei zweijährigen Raten von 1934-1937 durch die Kantone erhoben werden.

---

7) Bbl. 1933/II/S. 257.

8) Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1933 über die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt. AS 49, S. 839.

9) AS 50, S. 49.

In bezug auf die Verteilung des Ertrages der Krisenabgabe zwischen Bund und Kantonen wurde den kantonalen Begehren entsprochen und in Art. 161 des Bundesbeschlusses vom 19. Januar 1934 der kantonale Anteil, entgegen dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates, auf 40 % festgesetzt: (10)

"Jeder Kanton hat 3/5 der bei ihm eingehenden Abgabebeträge, Strafabgaben, Uebertretungs- und Ordnungsbussen und Zinsen der eidgenössischen Staatskasse abzuliefern. 2/5 verbleiben dem Kanton." Hingegen fielen die Kosten der Durchführung der Krisenabgabe laut Art. 162 in vollem Umfange zu Lasten der Kantone:

"Soweit die Durchführung der Abgabe den Kantonen obliegt, haben sie die hieraus ergebenden Kosten zu tragen."

In seiner Botschaft zum Finanzprogramm hatte der Bundesrat mit einem jährlichen Ertrag der Krisenabgabe von 30 Millionen Franken gerechnet. (11) Seine Schätzungen wurden jedoch beträchtlich übertroffen. Schon die erste Periode 1934/35 ergab die Summe von rund 90 Millionen Franken.

Interessante und aufschlussreiche Resultate vermittelt eine Untersuchung der kantonsweisen Verteilung der Krisenabgabe-Erträgnisse. Wie nicht anders zu erwarten, lieferten die industriellen und dicht bevölkerten Kantone das Hauptkontingent; davon floss aber in der gleichen Zeitspanne ein ansehnlicher Teil in Form von Bundessubventionen zu Gunsten der Arbeitslosen und auf Grund anderer Krisenmassnahmen wieder in diese Kantone zurück.

Der Beitrag der vorwiegend landwirtschaftlichen Kantone an die Krisenabgabe war ausserordentlich gering. Anderseits erhielten aber auch diese Kantone während der Zeit der Wirtschaftsdepression namhafte Bundessubventionen. Trotz der Verteilung der kantonalen Krisenabgabe-Anteile nach dem Steueraufkommen fand somit auf dem Umweg über die Bundeskasse ein gewisser interkantonalen Finanzausgleich statt, der sich allerdings zahlenmässig nicht berechnen lässt. Seine Bedeutung ist aber daraus ersichtlich, dass z.B. in der ersten Periode 41 % des Gesamtertrages der Krisenabgabe von den Kantonen Zürich und Basel-Stadt aufgebracht wurde, während die Kantone Thurgau, Freiburg, Neuenburg, Schwyz, Uri, Obwalden und Appenzell-ARh. nur 4,1 % dazu beitrugen. Durch die hohe Beteiligung der Kantone am Ertrag der Krisenabgabe stiegen die kantonalen Anteile stark an. Der Krisenabgabe-Anteil machte bis zum Ausbruch des Weltkrieges im Durchschnitt fast 50 % der jährlichen kantonalen Gesamtanteilsquote aus.

Die im Finanzprogramm von 1933 beschlossenen Massnahmen erwiesen sich infolge der unerwartet lange anhaltenden Depression als ungenügend, zumal

---

10) AS 50, S. 49 ff.

11) Bbl. 1933/II/S. 257 ff.

der vorgesehene Abbau der Bundessubventionen bei weitem nicht im geplanten Umfange durchgeführt werden konnte. Im Bundesbeschluss vom 31. Januar 1936 (12) wurde deshalb nicht nur die Weiterführung der Krisenabgabe in einer dritten Periode 1938/39 festgesetzt, sondern auch eine allgemeine Erhöhung der Abgabesätze um 25 %. Die seit 1937 festzustellende Zunahme der kantonalen Anteile ist auf diese Erhöhung, ferner aber auch auf die Besserung der Wirtschaftslage zurückzuführen. (Vgl. Tabelle 16, 3. Periode).

Von der vorgesehenen 4. Periode der Krisenabgabe für die Jahre 1940/41 wurde nur die Rate von 1940 bezogen. Ende 1940 wurde die Krisenabgabe durch die Wehrsteuer ersetzt.

Während den 3 Perioden der Krisenabgabe bezogen die Kantone einen Gesamt-Anteil von über 120 Millionen Franken. (Vgl. Tabelle 16). Zusammen mit den grossen Bundessubventionen zur Bekämpfung der Krisenfolgen hatte die Unterstützung der Kantone durch den Bund in den dreissiger Jahren ein ausserordentlich hohes Ausmass erreicht. Zehn Jahre später bot sich ein anderes Bild. Die Finanzlage der Kantone hatte sich im allgemeinen verbessert; diejenige des Bundes beträchtlich verschlechtert. Bei einer Betrachtung der einzelnen Anteile in Tabelle 16 wird die Feststellung, die wir bereits bei den Kriegs- und Kriegsgewinnsteuern gemacht haben, bestätigt. Es sind eigentlich immer nur wenige Kantone, die von den hohen Bundessteuer-Anteilen profitieren. Im Falle der Krisenabgabe muss allerdings beigefügt werden, dass die Stadt-Kantone Zürich, Basel und Genf, die den Hauptanteil bezogen, in den dreissiger Jahren auch am stärksten von der Arbeitslosigkeit getroffen wurden und zu deren Bekämpfung gewaltige Summen aufwenden mussten.

---

12) Bundesbeschluss über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937.

AS 52, S. 17 ff.

Tabelle 16

Die Anteile der Kantone am Ertrag der Krisenabgabe.

| Kantone        | Kantonale Anteile<br>(in 1000 Franken) |            |            | Krisenabgabe 3. Periode                           |                                                               |                                                        |
|----------------|----------------------------------------|------------|------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
|                | 1. Periode                             | 2. Periode | 3. Periode | Kantonales<br>Steuer-<br>Aufkommen<br>in 1000 Fr. | Betrag<br>pro Kopf<br>der Wohn-<br>bevöl-<br>kerung<br>in Fr. | In<br>Prozenten<br>des gesamt-<br>schweiz.<br>Ertrages |
| Zürich         | 9 540                                  | 10 768     | 13 344     | 33 359                                            | 54,0                                                          | 28,40                                                  |
| Bern           | 4 831                                  | 5 512      | 5 869      | 14 672                                            | 21,3                                                          | 12,49                                                  |
| Luzern         | 876                                    | 980        | 1 024      | 2 560                                             | 13,5                                                          | 2,18                                                   |
| Uri            | 38                                     | 46         | 61         | 152                                               | 6,6                                                           | 0,13                                                   |
| Schwyz         | 206                                    | 231        | 274        | 678                                               | 14,1                                                          | 0,58                                                   |
| Obwalden       | 27                                     | 27         | 36         | 91                                                | 4,7                                                           | 0,08                                                   |
| Nidwalden      | 133                                    | 160        | 166        | 414                                               | 27,5                                                          | 0,35                                                   |
| Glarus         | 672                                    | 745        | 912        | 2 279                                             | 63,9                                                          | 1,94                                                   |
| Zug            | 267                                    | 412        | 554        | 1 384                                             | 40,2                                                          | 1,18                                                   |
| Freiburg       | 327                                    | 386        | 398        | 994                                               | 6,9                                                           | 0,85                                                   |
| Solothurn      | 918                                    | 1 004      | 1 694      | 4 234                                             | 29,4                                                          | 3,60                                                   |
| Basel-Stadt    | 5 228                                  | 5 921      | 6 360      | 15 900                                            | 102,6                                                         | 13,54                                                  |
| Basel-Land     | 562                                    | 767        | 950        | 2 376                                             | 25,7                                                          | 2,02                                                   |
| Schaffhausen   | 799                                    | 857        | 1 207      | 3 018                                             | 59,0                                                          | 2,57                                                   |
| Appenzell-ARh. | 152                                    | 176        | 212        | 529                                               | 10,8                                                          | 0,45                                                   |
| Appenzell-IRh. | 9                                      | 12         | 13         | 33                                                | 2,3                                                           | 0,03                                                   |
| St. Gallen     | 1 232                                  | 1 360      | 1 614      | 4 035                                             | 14,1                                                          | 3,44                                                   |
| Graubünden     | 504                                    | 580        | 982        | 2 454                                             | 19,4                                                          | 2,09                                                   |
| Aargau         | 1 890                                  | 2 174      | 2 340      | 5 850                                             | 22,5                                                          | 4,98                                                   |
| Thurgau        | 401                                    | 533        | 574        | 1 434                                             | 10,5                                                          | 1,22                                                   |
| Tessin         | 452                                    | 508        | 523        | 1 307                                             | 8,2                                                           | 1,11                                                   |
| Vaud           | 2 503                                  | 2 503      | 2 849      | 7 123                                             | 21,5                                                          | 6,06                                                   |
| Valais         | 310                                    | 356        | 398        | 995                                               | 7,3                                                           | 0,85                                                   |
| Neuchâtel      | 751                                    | 827        | 1 017      | 2 542                                             | 20,4                                                          | 2,16                                                   |
| Genève         | 3 134                                  | 2 789      | 3 620      | 9 049                                             | 52,8                                                          | 7,70                                                   |
| Schweiz        | 35 762                                 | 39 634     | 46 988     | 117 462                                           | 28,9                                                          | 100,00                                                 |

Quellen: Statistik der Krisenabgabe, 1. Periode, Stat. Quellenwerke, Heft 77, S. 21.  
 Statistik der Krisenabgabe, 2. Periode, Stat. Quellenwerke, Heft 88, S. 25.  
 Statistik der Krisenabgabe, 3. Periode, Stat. Quellenwerke, Heft 98, S. 12.

#### e. Die Beteiligung der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Wehrsteuer

Die Tilgung der Mobilisationskosten des ersten Weltkrieges war keine unlösliche Aufgabe gewesen. Dank der verschiedenen ausserordentlichen Massnahmen war sie praktisch schon 1930 durchgeführt. Ein ganz anderes Bild bot die Finanzlage des Bundes zwanzig Jahre später. Die schwere Wirtschaftsdepression der dreissiger Jahre hatte den Bundesfinanzhaushalt erschüttert und die erneute Erhebung einer direkten Bundessteuer notwendig gemacht. Angesichts der sich überstürzenden politischen und militärischen Entwicklung in Europa folgten den Ausgaben zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Not unmittelbar anschliessend gewaltige Aufwendungen für die Verstärkung der militärischen Landesverteidigung, was den Finanzhaushalt des Bundes schon vor dem Ausbruch des neuen Krieges auf das schwerste belastete. Anstatt eines kleinen Reinvermögens von 100 Millionen Franken wie 1913, hatte der Bund 1939 einen Schuldenüberschuss von 1900 Millionen Franken. Die Ausgangslage war somit ungefähr um 2 Milliarden Franken ungünstiger als 1914. Der fast sechsjährige Krieg in Europa und die andauernde Bereitschaft einer modernen Armee sowie die kriegswirtschaftlichen Aufwendungen liessen den Schuldenüberschuss des Bundes bis Ende 1947 auf rund 8,5 Milliarden Franken ansteigen. Die finanziellen Auswirkungen des zweiten Weltkrieges führten zu einer weitgehenden Aenderung der Struktur des Bundesfinanzhaushaltes und der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Eine Rückkehr zu der "traditionellen" Vorkriegsordnung erwies sich immer mehr als unmöglich. Es musste versucht werden den Bundesfinanzhaushalt auf neue Grundlagen zu stellen. Dass dies aber beim Beharrungsvermögen der eidgenössischen Politik ein schwieriges Unterfangen ist, zeigten die jahrelangen erfolglosen Verhandlungen um die Bundesfinanzreform mit aller Deutlichkeit.

Die Grundlagen für die Erhebung einer eidgenössischen Wehrsteuer mit kantonaler Ertragsbeteiligung wurden schon in der unmittelbaren Vorkriegszeit geschaffen. Der Verfassungsbeschluss vom 30. September 1938 (1) betreffend die Uebergangsordnung des Finanzhaushaltes des Bundes setzte dem "Fiskalnotrecht" ein Ende. Angesichts der kriegsgeladenen Atmosphäre in Europa und der dadurch bedingten ständig steigenden Aufwendungen für den Ausbau der Landesverteidigung war aber vorderhand an eine endgültige Neuordnung der Bundesfinanzen nicht zu denken. In Berücksichtigung dieser ausserordentlichen Lage und gestützt auf den erwähnten Verfassungsbeschluss hatte die Bundesversammlung am 22. Dezember 1938 die Finanzordnung 1939-41 beschlossen, in deren Rahmen die erforderlichen Bestimmungen zur Verbesserung der Finanzlage, zur Festigung des Landeskredites und zur Erzielung eines sparsamen Staatshaushaltes, erlas-

---

1) AS 54, S. 861.

sen werden sollten. Diese Finanzordnung wurde durch den Bundesratsbeschluss vom 30. April 1940 (2) vorerst bis zum 31. Dezember 1945 und schliesslich bis Ende 1949 verlängert. (3)

Die "Finanzordnung" von 1938 hatte vorgesehen, die durch den Bundesratsbeschluss vom 19. Januar 1934 eingeführte Krisenabgabe spätestens auf Ende 1941, wenn möglich aber schon früher, durch eine Wehrsteuer zu ersetzen. Deren Erträge sollten zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen verwendet werden. Der Ausbruch des Krieges bewirkte, dass die Krisenabgabe schon Ende 1940 durch die Wehrsteuer abgelöst wurde. (4) Da die Wehrsteuer als Fortsetzung der Krisenabgabe gedacht war, stand eine kantonale Ertragsbeteiligung von Anfang an ausser Zweifel. Der Bundesrat war aber schon 1938 der Ansicht gewesen, dass eine bedeutende Herabsetzung des kantonalen Anteils gerechtfertigt und für die Kantone auch tragbar wäre. Er machte darauf aufmerksam, dass die neue direkte Bundessteuer ausschliesslich zur Deckung der bisherigen und zukünftigen Wehraufwendungen bestimmt sei. Diese würden im Gegensatz zu den Krisenmassnahmen die kantonalen Finanzhaushalte nur in geringem Masse belasten. Andererseits sei aber bei der Wehrsteuer infolge der erhöhten Abgabesätzen und der verschärften Progression mit bedeutend höheren Erträgen zu rechnen als bei der Krisenabgabe, so dass die Kantone auch bei einer Senkung der Anteilsquote grössere Anteile beziehen würden. Auf Grund dieser Ueberlegungen schlug der Bundesrat in seinem Bericht vom 27. Dezember 1938 (5) eine kantonale Beteiligung von 20 % gemäss Steueraufkommen vor. Hingegen sollte der kantonale Anteil an der projektierten Quellenwehrsteuer nicht nach dem Aufkommen, sondern nach der Grösse der Wohnbevölkerung verteilt werden.

Schon 1938 war vorauszusehen, dass sich die Kantone mit einer derart reduzierten Anteilsquote kaum begnügen würden. Vorläufig aber hatten die Vorschläge des Bundesrates noch keinerlei praktische Auswirkungen, da bis Ende 1941 die Krisenabgabe auf den bisherigen Grundlagen durchgeführt werden sollte, wobei die Kantone weiterhin mit 40 % am Ertrag beteiligt blieben. Der Bund seinerseits war nun allerdings verpflichtet, seinen Anteil am Ertrag der Krisenabgabe ausschliesslich zur Tilgung und Verzinsung der ausserordentlichen Ausgaben für die militärische Landesverteidigung zu verwenden. (6)

Der Ausbruch des zweiten Weltkrieges zwang den Bundesrat, früher als vorgesehen, das Projekt einer eidgenössischen Wehrsteuer erneut zu überprüfen. In

---

2) AS 56, S. 410.

3) Vgl. Bbl. 1940/I/S. 42.

4) AS 56, S. 1947.

5) Bbl. 1938/II/S. 1184.

6) AS 54, S. 861.

seiner Botschaft vom 19. Januar 1940 (7) bezeichnete er es als dringlichste Aufgabe, das Gleichgewicht im ordentlichen Finanzhaushalt wieder herzustellen und eine planmässige Abtragung und Verzinsung der Wehraufwendungen vorzunehmen. Gleichzeitig mussten Massnahmen getroffen werden, um die Landeswährung sicherzustellen und ein allgemeines Ansteigen der Preise zu verhindern. (8)

Es war 1940 aus psychologischen und militärischen Gründen zu spät, die Wehrsteuer auf eine verfassungsmässige Grundlage zu stellen. Der Finanzhaushalt des Bundes beruhte somit weiterhin auf der Uebergangsordnung von 1938. In formeller Hinsicht wurde einfach die Wirkung des Beschlusses vom 30. September 1938 verlängert. (9)

Die eidgenössische Wehrsteuer, die seit 1941 erhoben wird, ist eine allgemeine Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer. Im Gegensatz zur Krisenabgabe wurden aber bis 1944 die Erträge der inländischen Wertpapiere an der Quelle besteuert.

Der Gedanke der Quellensteuer war nicht neu. Ein Postulat Keller-Reute hatte schon 1938 dem Bunde das Recht einräumen wollen, zu Gunsten der Kantone und Gemeinden eine an der Quelle erhobene Kapitalertragssteuer einzuführen. Der Bund sollte mit 20 % am Ertrag beteiligt werden. (10)

In die Erhebung der Wehrsteuer teilten sich Bund und Kantone. Der Bund führte die besondere Wehrsteuer auf bestimmten Kapitalerträgen durch, die nach den für die eidgenössische Stempelabgabe auf Coupons geltenden Vorschriften beim Ertragsschuldner erhoben wurde. Die Kantone besorgten die Veranlagung und Erhebung der allgemeinen Wehrsteuer auf dem Einkommen und Vermögen.

In seiner Botschaft vom 19. Januar 1940 gab der Bundesrat zu, dass die Kantone in ihrer Steuerpolitik durch den neuen Eingriff des Bundes empfindlich gestört würden. Er fügte aber bei, dass sie ja die Möglichkeit hätten, diese Beeinträchtigung durch eine Ertragssteigerung der eigenen Einkommens- und Vermögenssteuern und durch einen Ausbau ihres Steuersystems wieder wettzumachen. Der Bundesrat versicherte ferner, dass selbstverständlich das Gebiet der direkten Steuern so rasch als möglich wieder vollständig den Kantonen überlassen werden sollte. (11) In bezug auf die kantonale Beteiligung hielt der Bundesrat an seiner schon 1938 vorgeschlagenen Quote von 20 % fest. Auch der Plan, die Anteile aus der Quellenwehrsteuer nach der Grösse der Wohnbevölkerung zu

---

7) Botschaft des Bundesrates über Massnahmen zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, vom 19.1.1940. Bbl. 1940/I/S. 37.

8) Bbl. 1940/I/S. 38.

9) Bbl. 1940/I/S. 40.

10) Bbl. 1940/I/S. 52.

11) Bbl. 1940/I/S. 44.

verteilen, blieb bestehen. Dieser Verteilungsmodus rief sofort einer lebhaften Opposition. Die Beteiligungsquote von 20 % fand die einmütige Ablehnung sämtlicher Kantone und darüber hinaus fühlten sich gewisse steuerkräftige Stadtkantone durch die vorgesehene Verteilung des Quellenwehrsteuer-Anteiles noch zusätzlich benachteiligt.

Es war zu erwarten gewesen, dass es wegen dem Verteilungsschlüssel zu Auseinandersetzungen kommen würde. Diese Frage hatte seit jeher die Gemüter erhitzt. Ausserordentlich heftige Formen aber nahm dieser Streit bei der Festsetzung des Verteilungsschlüssels für die Quellenwehrsteuer an. Durch die vorgesehene Verteilung nach Massgabe der Wohnbevölkerung erlitten vor allem die Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf grössere Einbussen. Der Kanton Basel-Stadt wies in einer Eingabe mit Nachdruck darauf hin, dass seine Leistung an das Gesamtergebnis der Quellenwehrsteuer bedeutend höher sein werde als diejenige der meisten Kantone. Es sei darum ein elementares Gebot der Steuergerechtigkeit und Steuergleichheit, dass die Anteilsquote eines jeden Kantons ungefähr dem entspreche, was er zum Gesamtergebnis beigetragen habe. (12) In ähnlicher Weise argumentierte der Kanton Zürich. Am 10. April 1940 stimmte jedoch der Nationalrat mit 90 gegen 77 Stimmen dem Beschluss des Ständerates zu, wonach der kantonale Quellenwehrsteuer-Anteil nach der Einwohnerzahl und nicht nach dem Aufkommen verteilt werden sollte. Die aufgestellten Berechnungen ergaben, dass der Kanton Zürich infolge dieses Verteilungsschlüssels, im Vergleich zum tatsächlichen kantonalen Aufkommen, eine jährliche Mindereinnahme von 1,55 Millionen Franken erlitt, Basel-Stadt eine solche von 1,17 Millionen und Genf von 0,42 Millionen. Hingegen war der Anteil von Bern auf Grund des erwähnten Verteilungsmodus um 500 000 Franken grösser, derjenige von Luzern um 300 000, von Appenzell-ARh. um 100 000, von Appenzell-IRh. um 40 000, von Graubünden um 150 000, des Tessins um 330 000 und des Wallis um 300 000. (13)

Aus diesen Zahlen geht hervor, dass auch die eidgenössische Wehrsteuer eine nicht unbeträchtliche interkantonale Finanzausgleichswirkung erzielt hat, und zwar vor allem auf Kosten von Zürich und Basel-Stadt. Diese Tatsache scheint vielerorts bei den Verhandlungen um die Bundesfinanzreform vergessen worden zu sein.

Die Beteiligungen an den direkten Bundessteuern des zweiten Weltkrieges ergaben hohe kantonale Einnahmen, die erzielt werden konnten, ohne zuerst die kantonalen Stimmbürger zu befragen. Hierin liegt letzten Endes eine grössere Gefährdung der kantonalen Souveränität als im blossen Bestehen einer direkten

---

12) Abegg, a.a.O., S. 104 ff.

13) Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1940, S. 328.

Bundessteuer. Es darf auch nicht übersehen werden, dass durch diese Anteilspolitik zweifellos die Finanzlage der Kantone verstärkt wurde, anderseits die Verschuldung des Bundes aber noch mehr zunahm.

Wie wir bereits angedeutet haben, waren die Kantone mit einer bloss zwanzigprozentigen Beteiligung an der Wehrsteuer nicht einverstanden. Im Bundesbeschluss über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes (14) wurde den kantonalen Begehren nach höherer Beteiligung entsprochen. Art. 9 des erwähnten Bundesbeschlusses bestimmte, dass die Kantone 25 % der von ihnen veranlagten und erhobenen Wehrsteuer und 1/4 des Ertrages der Quellenwehrsteuer erhalten sollten. Zudem wurde ihnen für die Uebergangszeit von der Krisenabgabe zur Wehrsteuer noch eine besondere Vergünstigung eingeräumt, indem der Anteil für die beiden ersten Jahre des Vollzuges der Wehrsteuer auf 30 % festgesetzt wurde. Damit war aber das Hin und Her wegen der Bestimmung der kantonalen Anteilsquoten noch keineswegs beendet. Das unrühmliche Feilschen nahm seinen Fortgang.

Im Wehrsteuer-Beschluss vom 9. Dezember 1940 (15) gab der Bundesrat erneut nach und bestimmte, dass die Kantone sieben Zehntel der von ihnen vereinnahmten Wehrsteuerbeträge an den Bund abzuliefern hätten. Am Reinertrag der Quellenwehrsteuer wurden die Kantone mit 20 % nach Massgabe ihrer Wohnbevölkerung beteiligt. Mit Rücksicht auf die Tatsache, dass von der 4. Periode der Krisenabgabe (1940/41), an der die Kantone mit 40 % beteiligt waren, nur die Rate pro 1940 erhoben wurde, erfuhr die Beteiligungsquote nochmals eine Modifikation zu Gunsten der Kantone. So wurde für 1941, dem ersten Jahr der ersten Wehrsteuerperiode, der kantonale Anteil auf 35 % angesetzt, für 1942 und die folgenden Jahre auf 30 %. Dementsprechend wurde der ihnen aus dem Ertrag der Quellenwehrsteuer zustehende Anteil für 1941 von 20 auf 25 % erhöht. Auf Grund der letztgenannten Regelung flossen den Ständen 1941 aus der Quellenwehrsteuer 9,3 Millionen Franken zu. Im Jahre 1942 waren es nur noch 7,7 Millionen.

Durch einen Bundesratsbeschluss vom 20. November 1942 (16) wurden die Steuersätze der allgemeinen Wehrsteuer um 50 % erhöht. Diese Massnahme bewirkte in den folgenden Jahren eine beträchtliche Steigerung der kantonalen Anteile. Im gleichen Bundesratsbeschluss erfuhren aber die Beteiligungsquoten eine Reduktion auf 25 %. Knapp zwei Monate später wurde aber diese Regelung wieder aufgehoben und im Bundesratsbeschluss vom 18. Januar 1943 (17) der Anteil der Kantone erneut auf 30 % festgesetzt.

---

14) Bundesbeschluss über Massnahmen zur Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen und zur Ordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, vom 11.4.1940.

15) AS 56, S. 1947 ff. AS 56, S. 410 ff.

16) AS 58, S. 1089.

17) AS 59, S. 78.

Vom 1. Januar 1944 an trat an die Seite der Quellenwehrsteuer die Verrechnungssteuer von 15 ‰. Sie wurde durch den Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 1944 (18) auf 25 ‰ erhöht. Auf diesen Zeitpunkt fiel die Quellenwehrsteuer weg. Die bisher an der Quelle zum Einheitssatz von 5 ‰ besteuerten Kapitalerträge unterlagen nun wiederum, wie bei der eidgenössischen Krisenabgabe, zusammen mit dem übrigen Einkommen der progressiven Einkommenssteuer. (19)

Aus der Wehrsteuer bezogen die Kantone im Laufe des zweiten Weltkrieges und in der Nachkriegszeit ihre bisher höchsten Anteile. Sie erreichten 1943 und 1944 die Summe von 60 bzw. 62 Millionen Franken und trugen auch 1947 den Kantonen noch rund 56 Millionen Franken ein (Vgl. Tabelle 17). Diese Zahlen bestärken uns in der Auffassung, dass die kantonalen Wehrsteuer-Anteile zu hoch angesetzt waren, auch wenn man berücksichtigt, dass die Kantone während der Kriegszeit erhöhte Lasten zu tragen hatten und in der Nachkriegszeit einen beträchtlichen Nachholbedarf bewältigen mussten. Die hohen kantonalen Beteiligungsquoten haben dazu beigetragen, dass das Ziel der kriegsbedingten eidgenössischen Steuern, nämlich die Deckung der Wehraufwendungen, nur zum Teil erreicht werden konnte.

Die Wehrsteuer bzw. ihre Fortsetzung, die Tilgungssteuer, stand während längerer Zeit im Mittelpunkt der jahrelangen Diskussionen um die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes nach dem zweiten Weltkrieg. Es erübrigt sich hier, auf all die Vorschläge, Vernehmlassungen und Varianten über die Tilgungssteuer mit und ohne kantonale Ertragsbeteiligung einzutreten, zumal es im gegenwärtigen Zeitpunkt den Anschein macht, dass die direkte Bundessteuer als Grundlage der neuen Finanzordnung nicht in Frage kommen wird. Es ist heute noch zu früh, um darüber ein Urteil zu fällen, ob der Entscheid, die direkte Bundessteuer fallen zu lassen, richtig war oder nicht. Fest steht nur, dass die vorgeschlagene Kontingents-Lösung nicht der einfachere Weg sein wird; das gilt sowohl für den Bund als auch ganz besonders für die Kantone.

---

18) AS 60, S. 704.

19) AS 60, S. 704.

Tabelle 17

Die Anteile der Kantone am Ertrag der eidgenössischen Wehrsteuer  
1941-1947  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | 1941* | 1943   | 1944   | 1945   | 1946   | 1947   |
|----------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Zürich         | 45    | 14 726 | 14 409 | 10 077 | 11 709 | 14 192 |
| Bern           | 4 577 | 9 695  | 9 726  | 10 557 | 5 217  | 10 344 |
| Luzern         | 500   | 1 672  | 1 625  | 2 137  | 1 700  | 1 803  |
| Uri            | 20    | 101    | 354    | 194    | 211    | 276    |
| Schwyz         | -     | 494    | 503    | 516    | 446    | 366    |
| Obwalden       | -     | 124    | 116    | 57     | 103    | 39     |
| Nidwalden      | -     | 173    | 115    | 38     | 18     | 216    |
| Glarus         | -     | 400    | 500    | 500    | 510    | 550    |
| Zug            | -     | 658    | 786    | 568    | 540    | 556    |
| Freiburg       | 190   | 724    | 583    | 700    | 450    | 600    |
| Solothurn      | 1 100 | 1 432  | 1 909  | 2 117  | 1 760  | 2 500  |
| Basel-Stadt    | 87    | 4 950  | 5 058  | 4 374  | 4 919  | 4 367  |
| Basel-Land     | 212   | 1 216  | 1 217  | 1 147  | 1 120  | 1 256  |
| Schaffhausen   | -     | 1 298  | 951    | 665    | 650    | 700    |
| Appenzell-ARh. | 1     | 475    | 344    | 127    | 479    | 522    |
| Appenzell-IRh. | -     | 50     | 45     | 29     | 47     | 36     |
| St. Gallen     | 656   | 3 901  | 2 690  | 2 372  | 2 723  | 3 465  |
| Graubünden     | 5     | 1 262  | 795    | 254    | 921    | 644    |
| Aargau         | 5     | 3 107  | 4 972  | 1 513  | 2 812  | 4 575  |
| Thurgau        | 505   | 1 043  | 1 811  | 1 254  | 1 197  | 986    |
| Tessin         | 665   | 1 165  | 942    | 674    | 851    | 1 059  |
| Waadt          | -     | 4 872  | 3 958  | 2 310  | 3 000  | 2 800  |
| Wallis         | 312   | 1 618  | 1 350  | 1 000  | 850    | 1 020  |
| Neuenburg      | 11    | 1 270  | 2 303  | 347    | 2 795  | 1 712  |
| Genf           | -     | 3 627  | 4 932  | 1 527  | 2 743  | 1 587  |
| S c h w e i z  | 8 891 | 60 053 | 61 994 | 45 054 | 47 771 | 56 181 |

\*) 1941 ohne Krisenabgabe-Anteile.

1943-1947 inkl. noch ausstehende Krisenabgabe-Anteile.

Quellen: 1941 Unveröffentlichte Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

1943-1947 "Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten."

## f. Die Anteile der Kantone am Ertrag des eidgenössischen Wehropfers

Schon anlässlich der Diskussion um die Uebergangsordnung des Finanzhaushaltes im Jahre 1938 war der Gedanke geäussert worden, zur Deckung der hohen Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung ein ausserordentliches Wehropfer zu erheben. (1) Kurz darauf hatte sich der Bundesrat eingehend mit den Vor- und Nachteilen einer beschränkten Sonderabgabe vom Vermögen auseinandergesetzt. (2) Er betonte ausdrücklich, dass es sich bei einem solchen Wehropfer nicht um eine allgemeine Vermögensabgabe handeln würde, wie es z.B. die von Nationalrat Götschel im Jahre 1918 eingereichte "Opfermotion" vorgesehen hatte. (3) Der Bundesrat war entschlossen unter allen Umständen eine rasche und weitgehende Tilgung der ausserordentlichen Wehraufwendungen durchzuführen. Er gab zu bedenken, dass die Erhebung eines einmaligen eidgenössischen Wehropfers vom Vermögen zum mindesten in Erwägung gezogen werden müsse, vor allem dann, wenn es sich herausstellen sollte, dass die Erträge der Wehrsteuer zu einer genügenden Schuldentilgung nicht ausreichen würden. Der Bundesrat führte darüber wörtlich folgendes aus:

"Angesichts der dargelegten Notwendigkeit die Rüstungsaufwendungen mit Rücksicht auf ihre Natur möglichst rasch zu tilgen und den Kantonen das Gebiet der direkten Steuern sobald als möglich wieder uneingeschränkt zu überlassen, im Hinblick auf das Fehlen der Möglichkeit, eine indirekte Steuer mit genügendem Ertrag vorübergehend einzuführen oder das Aufkommen der direkten Bundessteuern (eidgenössische Krisenabgabe bzw. Wehrsteuer) erheblich zu steigern, sind wir der Auffassung, dass zur teilweisen Tilgung der ausserordentlichen Aufwendungen des Bundes für die Verstärkung der militärischen Landesverteidigung die Erhebung eines Wehropfers ernstlich geprüft werden soll." (4)

Der Vorschlag des Bundesrates untersuchte auch die Frage der kantonalen Beteiligung und schlug eine Anteilsquote von 10 % vor. (5) Die Erhebung dieser ausserordentlichen Abgaben sollte durch die Kantone unter Kontrolle des Bundes durchgeführt werden. Vorläufig war aber die Durchführung eines eidgenössischen Wehropfers nur als Möglichkeit gedacht, im Gegensatz zur Wehrsteuer, deren Erhebung im Jahre 1938 bereits beschlossene Sache war.

---

1) Vgl. Bbl. 1938/I/S. 381 ff. Bbl. 1938/II/S. 309 ff.

2) Bericht des Bundesrates über den Stand und die Verstärkung der Landesverteidigung, vom 27.12.1938. Bbl. 1938/II/S. 1157.

3) Bbl. 1940/I/S. 46.

4) Bbl. 1938/II/S. 1180.

5) Bbl. 1938/II/S. 1184.

Schon anderthalb Jahre später aber fand jenes Projekt vom Dezember 1938 unter dem Drucke der Ereignisse seine Verwirklichung. In der Botschaft vom 19. Januar 1940 (6) gab der Bundesrat seinen Beschluss bekannt, die Erhebung eines einmaligen Wehropfers in Form einer verschärften Vermögenssteuer in sein Finanzierungsprogramm aufzunehmen, um die Tilgung und Verzinsung der Wehraufwendungen der Vorkriegszeit und der Kriegsmobilisationskosten durchführen zu können.

Der Augenblick zur Erhebung eines Wehropfers - auch ohne verfassungsmässige Grundlage - war psychologisch äusserst geschickt gewählt. Unter dem Eindruck der bedrohten Unabhängigkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahre 1940 waren sowohl die Einwände der Kantone wie auch der Widerstand der Steuerzahler gegen die Einführung neuer Steuern nur schwach.

Im Bundesratsbeschluss vom 19. Juli 1940 über die Erhebung eines Wehropfers (7) wurde an der schon 1938 vorgesehenen kantonalen Beteiligung von 10 % festgehalten. Der Bundesrat wies dabei auf den einmaligen und eindeutigen Zweck dieser Abgabe hin und betonte, dass die Anteile unter diesen Umständen nicht mehr als eine reichlich bemessene Entschädigung für die Kosten der Durchführung sein könnten. Im übrigen hätten die Kantone auch in der hohen Wehrsteuer-Quote eine gewisse Kompensation zu erblicken. Art. 101 des erwähnten Bundesratsbeschlusses sah folgende Verteilung vor:

"Jeder Kanton hat neun Zehntel der bei ihm eingehenden Wehroperbeträge, Bussen und Zinsen der eidgenössischen Staatskasse abzuliefern. Ein Zehntel verbleibt dem Kanton. Die freiwilligen Leistungen gemäss Art. 2 gehören in vollem Umfange dem Bund." (8)

Trotz der im Vergleich zu andern Anteilen verhältnismässig bescheidenen Beteiligungsquoten bezogen die Kantone 1941 rund 26 Millionen Franken Wehroper-Anteile, 1942 über 20 Millionen, 1945, 1946 und 1947 je rund 24 Millionen (Vgl. Tabelle 18). Diese Einnahmen waren wiederum ohne Befragung der kantonalen Stimmbürger erzielt worden. Neben der beträchtlichen finanziellen Bedeutung sowohl des Wehropfers wie der Wehrsteuer, dürfen auch die indirekten, für die Kantone vorteilhaften Auswirkungen dieser direkten Bundessteuern nicht übersehen werden. Es ist offensichtlich, dass die Kantone bei selbständigem Vorgehen nie in der Lage gewesen wären, solche Veranlagungsergebnisse zu erzielen oder die Einkommens- und Vermögenssteuern in der Weise auszubauen, wie es unter dem Einfluss der eidgenössischen Steuern geschah. Es sei im weiteren auch nicht vergessen, dass durch die vom Bund gewährten Amnestien be-

---

6) Bbl. 1940/I/S. 37 ff.

7) AS 56. S. 1209, S. 410.

Bbl. 1940/I/S. 432.

8) AS 56. S. 1209 ff.

Tabelle 18

Die Anteile der Kantone am Ertrag des Wehroppers 1940 und 1945-1947

| Kantone        | Kantonale Anteile<br>(in 1000 Franken) |                      | Wehropper 1945-1947                               |                                                          |                                                               |
|----------------|----------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|                | Wehropper<br>1940                      | Wehropper<br>1945-47 | Kantonales<br>Steuer-<br>Aufkommen<br>in 1000 Fr. | Betrag<br>pro Kopf<br>der Wohnbe-<br>völkerung<br>in Fr. | in<br>Prozenten<br>des gesamt-<br>schweizerischen<br>Ertrages |
| Zürich         | 14 574                                 | 18 976               | 189 755                                           | 281,30                                                   | 24,85                                                         |
| Bern           | 9 282                                  | 12 056               | 120 560                                           | 165,40                                                   | 15,79                                                         |
| Luzern         | 2 007                                  | 2 537                | 25 366                                            | 122,75                                                   | 3,32                                                          |
| Uri            | 157                                    | 162                  | 1 622                                             | 59,40                                                    | 0,21                                                          |
| Schwyz         | 464                                    | 632                  | 6 323                                             | 95,00                                                    | 0,83                                                          |
| Obwalden       | 150                                    | 123                  | 1 234                                             | 60,65                                                    | 0,16                                                          |
| Nidwalden      | 200                                    | 278                  | 2 775                                             | 159,95                                                   | 0,36                                                          |
| Glarus         | 911                                    | 956                  | 9 564                                             | 275,05                                                   | 1,25                                                          |
| Zug            | 653                                    | 800                  | 7 998                                             | 218,25                                                   | 1,05                                                          |
| Freiburg       | 1 061                                  | 1 209                | 12 091                                            | 79,50                                                    | 1,58                                                          |
| Solothurn      | 1 825                                  | 2 407                | 24 070                                            | 155,35                                                   | 3,15                                                          |
| Basel-Stadt    | 6 275                                  | 6 172                | 61 722                                            | 363,15                                                   | 8,08                                                          |
| Basel-Land     | 1 228                                  | 1 502                | 15 016                                            | 158,95                                                   | 1,97                                                          |
| Schaffhausen   | 1 073                                  | 1 065                | 10 650                                            | 198,05                                                   | 1,40                                                          |
| Appenzell-ARh. | 503                                    | 568                  | 5 679                                             | 126,90                                                   | 0,74                                                          |
| Appenzell-IRh. | 157                                    | 59                   | 594                                               | 44,40                                                    | 0,08                                                          |
| St. Gallen     | 2 423                                  | 3 855                | 38 546                                            | 134,70                                                   | 5,05                                                          |
| Graubünden     | 1 267                                  | 1 357                | 13 572                                            | 105,80                                                   | 1,78                                                          |
| Aargau         | 3 370                                  | 4 332                | 43 324                                            | 160,20                                                   | 5,67                                                          |
| Thurgau        | 1 768                                  | 2 268                | 22 683                                            | 164,20                                                   | 2,97                                                          |
| Tessin         | 1 419                                  | 1 599                | 15 986                                            | 98,75                                                    | 2,09                                                          |
| Vaud           | 4 558                                  | 5 613                | 56 130                                            | 163,45                                                   | 7,35                                                          |
| Valais         | 764                                    | 1 001                | 10 014                                            | 67,50                                                    | 1,31                                                          |
| Neuchâtel      | 1 383                                  | 1 927                | 19 274                                            | 163,50                                                   | 2,53                                                          |
| Genève         | 4 400                                  | 4 909                | 49 090                                            | 280,75                                                   | 6,53                                                          |
| Schweiz        | 61 872                                 | 76 363               | 763 638                                           | 179,00                                                   | 100,00                                                        |

Quellen: Stat. Quellenwerke der Schweiz, Heft 141, S. 4.

Stat. Quellenwerke der Schweiz, Heft 195, S. 7.

rächtliche Vermögensteile zum Vorschein kamen, die in der Folge eine ansehnliche Erhöhung der kantonalen Steuer-Erträgnisse bewirkten.

Der Bundesrat hatte 1940 die Erhebung des Wehropfer als einmalig bezeichnet; es sollte damit der Gegensatz zu der periodisch veranlagten Wehrsteuer betont werden. Die lange Kriegsdauer und die ununterbrochen hohen Aufwendungen für die militärische und wirtschaftliche Landesverteidigung zwangen aber zu einer Wiederholung des Wehropfers. Schon am 2. November 1942 fasste der Bundesrat den Entschluss, für die Jahre 1945-1947 ein neues Wehropfer zu erheben. (9) Bei dieser Gelegenheit wurde auch die Frage der kantonalen Beteiligung überprüft und in Erwägung gezogen, ob nicht die Anteile im Sinne einer besseren Anpassung an die wirklichen Veranlagungs- und Erhebungskosten gesenkt werden könnten. Man sah aber schliesslich von einer Kürzung ab, da die Kantone durch eine reichliche Bezugsprovision weiterhin an einer straffen Durchführung des Wehropfers interessiert sein sollten.

#### Die Erhebung eines Auswanderer-Wehrbeitrages

Zusammen mit dem Wehropfer und der Wehrsteuer wurde im Laufe des zweiten Weltkrieges von den aus der Schweiz auswandernden Personen ein Wehrbeitrag erhoben. Dieser Steuer lag die Absicht zugrunde, auch diejenigen Leute, die die Schweiz während der Kriegszeit verliessen, zur Tragung der Mobilisationskosten heranzuziehen.

Die Kantone waren am Ertrag mit einem Drittel beteiligt. (10) Sie erhielten auf Grund dieser Regelung im Jahre 1942 einen Anteil von 418 845 Franken. In den folgenden Jahren sank der Ertrag dieser Sondersteuer stark; 1944 wurden 81 135 Franken an die Stände überwiesen und 1946 noch 8 423 Franken.

---

9) AS 58, S. 1093.

10) Bundesratsbeschluss über die Erhebung eines Auswanderer-Wehrbeitrages, vom 3. Januar 1941. AS 57, S. 5.

## II. DIE BEDEUTUNG DER KANTONALEN ANTEILE IN IHRER GESAMTHEIT

### 1. IHRE BISHERIGE BEDEUTUNG FÜR DIE KANTONE

Wir haben uns in den vorausgegangenen Ausführungen darauf konzentriert, die Entstehungsgründe, die Entwicklung und die Bedeutung der kantonalen Anteile im einzelnen zu untersuchen. Es schien uns zweckmässig und notwendig in dieser Weise vorzugehen, weil die kantonalen Anteile in weit auseinanderliegenden Zeitepochen und unter den verschiedensten politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen entstanden sind. Die gesonderte Darstellung ermöglichte es auch, die einzelnen Anteile im grösseren Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs zu betrachten, und dabei auf dessen stetige Veränderungen hinzuweisen, die gerade mit der Entstehung und Entwicklung der kantonalen Anteile eng verknüpft sind. Allerdings konnte diese Seite der Untersuchung nur Stückwerk bleiben, da die kantonalen Anteile in den finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen doch nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Zum Abschluss dieser Arbeit wollen wir uns kurz mit der Bedeutung der kantonalen Anteile in ihrer Gesamtheit befassen. Eine derartige Betrachtung der kantonalen Anteile wird dadurch erschwert, dass gerade die bedeutendsten unter ihnen, wie die kantonalen Beteiligungen am Ertrag der Kriegs- und Kriegsgewinnsteuern, der Krisenabgabe, der Wehrsteuer und der zwei Wehropfer, nur vorübergehenden Charakter hatten. Daraus ist sofort ersichtlich, dass der Einfluss der Anteile auf die kantonalen Finanzhaushalte in den verschiedenen Epochen stark schwankte. Demzufolge wäre es eigentlich notwendig zu untersuchen, welche Bedeutung die Anteile für die Kantone in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg hatten, dann in der Kriegszeit, in der Zwischenkriegs- und Krisenzeit und sodann schliesslich während des zweiten Weltkrieges. Wir beschränken uns jedoch auf eine Betrachtung der letztgenannten Zeitspanne, und zwar aus zwei Gründen. Während des zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit erreichte die finanzielle Bedeutung der Anteile ihren Höhepunkt, was daraus ersichtlich ist, dass 1940 die Kantone einschliesslich der Beteiligung am Abwertungsgewinn der Nationalbank 184 Millionen Franken erhielten, 1943 rund 110 Millionen und 1947 über 130 Millionen. In gewissen Jahren waren dabei die Einnahmen aus den Anteilen für einzelne Kantone höher als die Gesamterträge ihrer kantonalen Steuern. Ein weiterer Grund für das steigende Interesse, das

man den kantonalen Anteil in den letzten Jahren entgegengebracht hat, liegt darin, dass sie in den verschiedenen Varianten der Bundesfinanzreform und in den Vorschlägen zum Ausbau des interkantonalen Finanzausgleiches eine wichtige Rolle spielten.

Wie wir gesehen haben, entstanden die kantonalen Anteile, die zusammen mit den Subventionen zu den charakteristischsten Merkmalen des eidgenössischen Finanzausgleiches gehören, fast durchwegs in politisch oder wirtschaftlich bewegten Zeiten und waren meistens mit wichtigen Änderungen in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen verbunden. So hatten die Erfahrungen der Grenzbesetzung von 1870/71 dazu geführt, dem Bund in der Verfassung von 1874 das gesamte Militärwesen zu übertragen. Das machte zwangsläufig auch eine Neuordnung des Militärpflichtersatzes notwendig, wobei die Kantone zu Gunsten des Bundes auf die Hälfte des Ertrages dieser Abgabe verzichten mussten. Gleichzeitig fielen auch die seit 1848 bezogenen Zoll- und Postentschädigungen weg. Wenige Jahre später war es der die Gesundheit ganzer Bevölkerungsschichten und Landesteile gefährdende Alkoholismus, der eine bundesgesetzliche Regelung des Alkoholwesens erforderte. Diese Neuordnung brachte einer ganzen Reihe von Kantonen bedeutende Einnahmeausfälle. Als Kompensation wurde ihnen vorerst der ganze Ertrag des eidgenössischen Alkoholmonopols überlassen. Allgemein volkswirtschaftliche Erwägungen führten zu Beginn des 20. Jahrhunderts zur Errichtung einer zentralen Notenbank. Da sich dies aber wiederum nicht ohne finanzielle Einbusse der Kantone durchführen liess, wurde eine Beteiligung der Stände am künftigen Reinertrag der Nationalbank als gerechtfertigt betrachtet. Die folgenden Jahrzehnte mit ihren Kriegs- und Krisenzeiten brachten für den Bund eine gewaltige Vermehrung seiner Aufgaben. Die zu ihrer Erfüllung notwendigen finanziellen Mittel konnten nur mittels ausserordentlicher, die kantonalen Kompetenzen erneut einschränkender Massnahmen beschafft werden. Als Kompensation für diesen Einbruch des Bundes in die kantonale Fiskaldomäne und als Entschädigung für ihre Mitwirkung bei der Durchführung dieser Massnahmen wurden die Kantone an den eidgenössischen Steuern mit verhältnismässig hohen Quoten beteiligt.

Bei einer oberflächlichen Betrachtung der Umstände, die zur Entstehung von kantonalen Beteiligungen an Bundeseinnahmen geführt haben, ist man versucht anzunehmen, dass die Begründung eines kantonalen Anteils jedes Mal mit einer Einschränkung der kantonalen Kompetenzen und einer Stärkung der Bundesgewalt verbunden war. Man hat denn die kantonalen Anteile auch schon als "eidgenössische Bestechungsgelder" für die stückweise Aufgabe der kantonalen Souveränität bezeichnet. (1) Dieses Schlagwort verkennt vollständig die tatsächli-

---

1) Vgl. Bbl. 1948/I/S. 321 ff.

che Entwicklung der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Die kantonalen Anteile sind Ausdruck der sich ständig verstärkenden Belastung des Bundes bei der Verteilung n e u e r Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen. Die Ursachen, die zu dieser Vermehrung der staatlichen Tätigkeit geführt haben, sind bekannt. Sie liegen im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich und sind eine Folge der beiden Weltkriege und der seit Jahrzehnten fortschreitenden Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat. Schon seit längerer Zeit ist es dem Bunde nicht mehr gelungen, seinen Verpflichtungen mittels der ihm in der Verfassung zugewiesenen Einnahmen nachzukommen. Bei der Beschaffung der zusätzlichen Mittel musste er aber zwangsläufig mit den Kantonen in Konkurrenz treten. Man kann zwar die eben beschriebene Entwicklung bedauern, doch wird man zugeben müssen dass die erwähnte Konzentration auf den Bund nicht in erster Linie etwa dadurch erfolgte, dass in zunehmendem Masse Kompetenzen und Aufgaben von den Kantonen auf den Bund übertragen wurden. Die Kantone sorgten dafür, dass dies nicht geschehen konnte. Sie waren auch jederzeit bereit, den Tätigkeitsbereich des Bundes durch die Beschränkung seiner finanziellen Mittel einzuengen. Es sei in dieser Beziehung nur an den "Beutezug" von 1894 und an die Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg erinnert.

Der Beweis ist leicht zu erbringen, dass der grössere Teil der dem Bund neu übertragenen Pflichten früher überhaupt nicht in den Bereich der staatlichen Tätigkeit gehört hatte, so dass von einer Abtretung kantonomer Kompetenzen an den Bund im allgemeinen nicht die Rede sein kann. Die bundesrätliche Botschaft vom 22. Januar 1948 macht - wie es uns scheint mit Recht - darauf aufmerksam, "dass nicht einmal ein Zehntel der gegenwärtigen Bundeskompetenzen jemals Kompetenzen der Kantone gewesen ist. Bei den neuen Bundeskompetenzen handelt es sich überwiegend um Aufgaben, die früher als Aufgaben der öffentlichen Hand unbekannt waren."

"Für den Entscheid zu Gunsten des Bundes war in keinem einzigen Fall die Doktrin des staatspolitischen Zentralismus wegleitend, sondern in ihm kommt die von der Volks- und Ständemehrheit anerkannte wirtschaftliche Notwendigkeit zum Ausdruck." (2)

Die in der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung begründete Vergrösserung der Bundeskompetenzen wurde aber zweifellos noch verstärkt und beschleunigt durch die seit dem ersten Weltkrieg ständig zunehmende Tendenz, für die Bekämpfung von wirtschaftlichen Schwierigkeiten aller Art einfach den Bund aufkommen zu lassen. Dieser Widerspruch zwischen den wachsenden Anforderungen, die von allen Seiten, nicht zuletzt auch von den Kantonen, an den Bund gestellt wurden, und den ihm in der Verfassung zugebilligten Ein-

nahmen ist wohl letzten Endes für die heutige unbefriedigende Lage verantwortlich. Schon im ersten Weltkrieg hatte man versäumt, in dieser Beziehung eine Anpassung vorzunehmen. Ausser den Stempelabgaben brachte der erste Weltkrieg, der in mancher Hinsicht einen Bruch mit der Vergangenheit bedeutete, dem Bunde keine dauernde Erweiterung seiner finanziellen Kompetenzen. Ähnlich oder noch schlimmer scheint es ihm bei der Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg zu ergehen. Ganz allgemein dachte man bei der Einführung neuer oder dem Ausbau bestehender Bundeskompetenzen zu wenig an die Finanzierung oder begnügte sich mit halben Lösungen, was gerade auch durch die vielen kantonalen Anteile dokumentiert wird.

"Die schweizerische Finanzwirtschaft leidet seit langem unter dem Mangel eines Planes für den Finanzausgleich. Es fehlt an einer klaren Zielsetzung.... Die Auseinandersetzung ist beherrscht von finanztechnischen Einzelheiten, politischen Dogmen und opportunistischen Interessenbestrebungen." (3)

Wie wir gesehen haben, waren verschiedene, ständig wechselnde Faktoren für die Art und Höhe der einzelnen kantonalen Anteile massgebend gewesen. In der Regel wurde den Kantonen eine bestimmte Quote einer Bundeseinnahme zugewiesen, um sie für ihre wirklichen oder auch nur vermeintlichen Einnahmeausfälle, die sie durch das Eingreifen des Bundes erlitten, zu entschädigen. Der Entschädigungscharakter kommt besonders dort deutlich zum Ausdruck, wo den Kantonen die ehemaligen Einnahmen während einer gewissen Uebergangszeit garantiert wurden. Es war dies der Fall beim Alkoholmonopol, beim Anteil am Nationalbank-Reingewinn und bei den Stempelabgaben. Andere Anteile wiederum stellten zu einem bestimmten Teil Kostenvergütungen dar für die Mithilfe der kantonalen Verwaltung bei der Veranlagung und Durchführung von eidgenössischen Steuern. Die Frage nach der wirklichen Höhe dieser Kosten ist nicht leicht zu beantworten. Die zusätzlichen Auslagen, die den kantonalen Steuerverwaltungen aus der Durchführung der eidgenössischen Steuern erwuchsen, waren zum Teil wohl abhängig vom Steuersystem des betreffenden Kantons und von der Güte seines Veranlagungs- und Erhebungsapparates; in der Regel dürften sie aber 2-5 % des Steuerertrages nicht überschritten haben. Eine Ausscheidung der in einer kantonalen Steuerverwaltung entstehenden Kosten auf eidgenössische und eigene Steuern lässt sich im allgemeinen nicht durchführen oder verleitet höchstens zu unbrauchbaren Schätzungen. So kann angenommen werden, dass z.B. die kantonale Bezugsprovision von 8 % für die Erhebung des Militärpflichtersatzes reichlich bemessen ist. Andererseits darf allerdings nicht übersehen werden, dass durch eine angemessene Bezugsprovision die Kantone an einer sorgfältigen Durchführung der eidgenössischen Steuern interessiert werden.

---

3) Probst, a.a.O., S. 29.

Ein immer wiederkehrendes Argument für die Begründung von kantonalen Anteilen an Bundessteuern bildet die Behauptung, dass die eidgenössischen Steuern einen Einbruch des Bundes in das den Kantonen zustehende Gebiet der direkten Steuern darstelle und es somit nur gerechtfertigt sei, die Kantone für diese Einschränkung ihrer Besteuerungsbefugnis zu entschädigen. Diese Kompensationsforderungen stützen sich auf den Grundsatz, dass traditionsgemäss die direkten Steuern den Kantonen und die indirekten dem Bund gehören. Die erwähnte Auscheidung der Besteuerungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen, die zweifellos vor dem ersten Weltkrieg berechtigt war, hat keine verfassungsmässigen Grundlagen. Daraus allein, dass dem Bund bisher das Recht nicht zustand, eine dauernde direkte Bundessteuer zu erheben, folgt nicht, dass er in Zukunft keine einführen oder aus dem Notrecht übernehmen dürfe. Im übrigen steht wohl fest - man kann die Steuern einteilen wie man will -, dass heute die Kantone eine ganze Reihe indirekter Steuern erheben (Billetsteuer, kantonale Stempelsteuer etc.), die bei einer strikten Einhaltung jenes Grundsatzes eigentlich dem Bund gehörten. Es ist selbstverständlich, dass gewichtige Gründe dafür sprechen, sie den Kantonen zu überlassen, und niemand fordert eine Aenderung dieses Zustandes. Es ist daraus aber doch ersichtlich, dass die erwähnte finanzpolitische Maxime keineswegs strikte eingehalten wird und auch nicht eingehalten werden kann und deshalb als Grundlage einer gesunden Finanzpolitik nicht in Frage kommen kann. Im übrigen diene sie nicht selten als politisches Schlagwort, um andere Absichten zu verschleiern.

Da im Expertenbericht zur Bundesfinanzreform die Abgrenzung der Befugnis zur Erhebung von direkten Steuern als ein Kernproblem der Bundesfinanzreform bezeichnet wurde, setzten sich die Kantone, Parteien und Wirtschaftsverbände in ihren "Vernehmlassungen" eingehend mit dieser Frage auseinander. Während die Kantone mehrheitlich für das Festhalten am Grundsatz "direkte Steuern den Kantonen, indirekte dem Bund" eintraten, betonte z.B. der Gewerkschaftsbund, dass mit einer solchen Abgrenzung der Steuerbefugnis zwischen Bund und Kantonen, sich keine befriedigende Steuerpolitik mehr durchführen lasse. (4) Es erübrigt sich jedoch, auf dieses Problem näher einzutreten, da die ganze Frage ihren ursprünglich "entscheidenden" Charakter verloren hat, seit die direkte Bundessteuer fallen gelassen wurde.

Im Zusammenhang mit der erwähnten finanzpolitischen Maxime sei noch bemerkt, dass die Behauptung, die Kantone würden durch die Erhebung von eidgenössischen Steuern in ihrer steuerpolitischen Bewegungsfreiheit eingeengt, nur bedingt richtig ist. Die in Frage stehenden Fiskalquellen hätten durch die Kantone wohl in den wenigsten Fällen in der Weise ausgeschöpft werden können,

---

4) "Vernehmlassungen" a.a.O., S. 296 ff.

wie es jeweils durch den Bund geschah, allein schon deshalb nicht, weil die Einwilligung der kantonalen Stimmbürger zur Erhebung neuer und hoher Steuern nicht so leicht zu erlangen gewesen wäre. So waren die kantonalen Finanzdirektoren in der Regel wohl recht froh, dass der Bund diese Steuern kraft Bundesrecht einführte und die kantonalen Finanzhaushalte unter Umgehung einer direkten Befragung des Volkes, beträchtliche Einnahmen in Form der Anteile erhielten.

Wir haben schon auf die Tatsache hingewiesen, dass durch die bundesgesetzliche Regelung früherer kantonalen Steuern, wie z.B. der Stempelabgaben, der Ertrag so bedeutend gesteigert wurde, dass trotz der verhältnismässig geringen Beteiligung für die kantonalen Finanzhaushalte eine Einnahmenvermehrung erzielt werden konnte. Zudem wurde unter dem Einfluss der eidgenössischen Steuern in vielen Kantonen das Steuersystem ergänzt und den modernen Anforderungen angepasst. Im weiteren wurden durch die mit der Erhebung von eidgenössischen Steuern verbundenen Steueramnestien des Bundes bedeutende Vermögens- und Einkommenswerte mobil gemacht, was letzten Endes auch wieder zu einer Ertragssteigerung der kantonalen Steuern führte.

Neben diesen für die kantonalen Finanzhaushalte vorteilhaften Auswirkungen der eidgenössischen Steuern und der mit ihnen verbundenen Anteile dürfen aber die Schattenseiten des Anteilssystem nicht übersehen werden. Die Anteile stellen Einnahmen dar, über die der kantonale Stimmbürger nichts zu bestimmen hat. Da die Kantone zum voraus auf diese Ueberweisungen rechnen können, bilden sie eine Versuchung, den Ausbau der eigenen Einnahmequellen zu vernachlässigen, was eine ständig zunehmende Abhängigkeit vom Bund zur Folge hat.

Mit den bisherigen Ausführungen haben wir versucht, einige allgemeine Wirkungen der kantonalen Anteile darzustellen. Im folgenden wollen wir uns der Betrachtung ihrer finanziellen Bedeutung für die Kantone zuwenden. Es bietet sich dabei die Gelegenheit, auch auf die Frage des interkantonalen Finanzausgleichs einzutreten, allerdings nur soweit, als sich ein Zusammenhang mit den kantonalen Anteilen feststellen lässt. Alle andern interkantonalen Finanzausgleichsmassnahmen, unter ihnen als wichtigste Form die Bundessubventionen, werden wir von dieser Betrachtung ausschliessen.

Untersucht man die Gesamtheit der kantonalen Anteile im Hinblick auf den finanziellen Einfluss, den sie auf die kantonalen Finanzhaushalte ausübten, so fällt sofort auf, dass ihre Bedeutung für die einzelnen Stände eine höchst unterschiedliche ist. Diese Tatsache hängt eng mit der Art des gewählten Verteilungsschlüssels zusammen.

Bei der Betrachtung der einzelnen Anteile haben wir gesehen, dass eigentlich nur zwei - an sich recht grobe - Verteilungsschlüssel zur Anwendung gelangten, nämlich die Verteilung der Quoten nach Massgabe des eigenen kantonalen Steueraufkommens und die Verteilung nach der Grösse der Wohnbevölkerung.

Tabelle 19

Die nach dem Aufkommen verteilten Anteile der Kantone an ausserordentlichen Bundessteuern (Wehrsteuer, Kriegsgewinnsteuer, Wehropfer, Krisenabgabe).

| Kantone        | Im Jahres-Durchschnitt<br>1940/44<br>(in 1000 Fr.) | Betrag pro Kopf<br>der Wohnbevölkerung<br>(in Franken) |
|----------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Basel-Stadt    | 4 518                                              | 26,58                                                  |
| Zürich         | 14 917                                             | 22,12                                                  |
| Genf           | 3 518                                              | 20,12                                                  |
| Glarus         | 686                                                | 19,74                                                  |
| Schaffhausen   | 1 056                                              | 19,64                                                  |
| Basel-Land     | 1 429                                              | 15,14                                                  |
| Zug            | 544                                                | 14,84                                                  |
| Solothurn      | 2 259                                              | 14,59                                                  |
| Neuenburg      | 1 549                                              | 13,14                                                  |
| Aargau         | 3 546                                              | 13,11                                                  |
| Bern           | 8 707                                              | 11,54                                                  |
| Waadt          | 3 872                                              | 11,28                                                  |
| Thurgau        | 1 374                                              | 9,94                                                   |
| St. Gallen     | 2 718                                              | 9,50                                                   |
| Nidwalden      | 159                                                | 9,16                                                   |
| Appenzell-ARh. | 402                                                | 8,98                                                   |
| Luzern         | 1 720                                              | 8,32                                                   |
| Wallis         | 1 100                                              | 7,41                                                   |
| Graubünden     | 950                                                | 7,41                                                   |
| Tessin         | 1 004                                              | 6,20                                                   |
| Schwyz         | 374                                                | 5,62                                                   |
| Freiburg       | 825                                                | 5,43                                                   |
| Obwalden       | 97                                                 | 4,77                                                   |
| Uri            | 130                                                | 4,76                                                   |
| Appenzell-IRh. | 48                                                 | 3,59                                                   |
| S c h w e i z  | 57 202                                             | 13,41                                                  |

Quelle: Unveröffentlichte Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

Die nach dem kantonalen Aufkommen verteilten Anteile erzielen keine interkantonale Ausgleichswirkung. Der grösste Teil ihrer Gesamtsumme fällt an die wenigen steuerkräftigen Kantone. Es waren denn auch vorwiegend diese, die sowohl im ersten wie im zweiten Weltkrieg von den hohen Kriegssteuer-, Kriegsgewinnsteuer-, Wehrsteuer und Wehropfer-Anteilen profitierten, während die finanzschwachen Kantone davon verhältnismässig wenig verspürten. Es lässt sich unschwer feststellen, dass in Zeitperioden, wo direkte Bundessteuern mit hohen kantonalen Anteilen erhoben wurden, die kantonalen Kopfquotenanteile weit auseinanderstreben und der zahlenmässig weniger in Gewicht fallende Einfluss der gleichmässig verteilten Anteile beinahe ausgeschaltet wird. (Vgl. Tabelle 19, Seite 125)

Die Frage des Verteilungsmodus der kantonalen Anteile hat zu allen Zeiten zu heftigen Auseinandersetzungen Anlass gegeben. Die Stadt-Kantone Basel, Genf, Zürich, zu denen sich oft auch Glarus und manchmal Schaffhausen gesellten, befürworteten jeweils die Verteilung nach dem Aufkommen. Sie erklärten, dies sei der einzig gerechte Verteilungsschlüssel, weil nur so die Leistungen und Anstrengungen der Kantone berücksichtigt würden. Bei einer Verteilung der kantonalen Anteile nach Massgabe der Wohnbevölkerung sind tatsächlich die steuerkräftigen Kantone die Verlierer. Dieser Verteilungsschlüssel erzielt eine echte interkantonale Finanzausgleichswirkung, die allerdings in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden darf. Denn gerade die volksarmen Gebirgskantone sind am meisten ausgleichsbedürftig, sie erhalten aber auch bei den nach der Wohnbevölkerung verteilten Anteilen nur einen geringen Teil des gesamtschweizerischen Ergebnisses. So bezogen die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Appenzell-IRh., Graubünden, Tessin und Wallis, die mit ihrem Gebiet von rund 18 000 km<sup>2</sup> fast die Hälfte der Schweiz ausmachen, im Mittel der Jahre 1940-1944 von der Gesamtsumme der nach der Wohnbevölkerung verteilten Anteile des Alkoholmonopols, des Nationalbank-Reingewinnes und der Stempelabgaben jährlich nur rund 3 Millionen Franken oder ca. 15 % (Vgl. Tabelle 20).

Unter dem Gesichtspunkt des interkantonalen Finanzausgleichs betrachtet ergibt sich somit, dass bei der Verteilung der kantonalen Anteile die bisher angewandten Verteilungsschlüssel ungeeignet waren. Allerdings entstanden ja die Anteile nicht aus Gründen des interkantonalen Finanzausgleichs, sondern aus ganz anderen Ueberlegungen.

Es hat nicht an Vorschlägen gefehlt, um die kantonalen Anteile durch Aenderung des Verteilungsschlüssels vermehrt in den Dienst eines allgemeinen interkantonalen Finanzausgleichs zu stellen. Es wäre z.B. denkbar, zu differenzieren ähnlich wie es bei den Primarschulsubventionen geschieht, d.h. bestimmten ausgleichsbedürftigen Kantonen einen "Gebirgs- oder Spezialzuschlag" aus-

zurichten. (5) Ein anderes Projekt sah vor, den Wehrsteuer-Anteil von 30 auf 20 % zu senken und dafür 10 % nach Massgabe der kantonalen Wohnbevölkerung zu verteilen. Aber die Wirkung einer solchen Massnahme ist aus dem erwähnten Grunde - volksarme Gebirgskantone! - eher enttäuschend (Vgl. Tabelle 21). Den bedürftigen Kantonen wird auf diesem Weg nicht geholfen, während andere Stände, die es eigentlich nicht nötig hätten, wie Bern, Luzern, St. Gallen, Thurgau, Waadt in den Genuss hoher Ausgleichsbeträge kommen.

Jeder Versuch, die kantonalen Anteile oder die Bundessubventionen zu differenzieren, d.h. den Bedürfnissen der Empfänger möglichst gut anzupassen, birgt die Gefahr in sich, dass die dadurch bedingte Aufstellung einer Rangfolge zu endlosen Streitigkeiten unter den Kantonen führt. Denn einerseits sind alle Kantone bestrebt, bei einer Neuordnung der Verteilungsschlüssel irgendwie zu gewinnen, und andererseits würden sich die letztplazierten Stände berechtigt fühlen, nach kurzer Zeit zusätzliche Ausgleichsmassnahmen zu verlangen.

Jeder Bundesstaat sieht sich vor die Notwendigkeit gestellt unter seinen in bezug auf Finanzkraft und Finanzbedarf verschiedenartigen Gliedern in irgend-einer Form einen Ausgleich herbeizuführen.

In der Schweiz haben sich seit der Industrialisierungsperiode einige Kantone zu finanzkräftigen Gebieten entwickelt, die sich eine grosszügige Sozialpolitik und eine gut organisierte Verwaltung leisten können. Andere Kantone hingegen sind dazu nicht in der Lage. In unmissverständlicher Weise wird in einem Standesbegehren des Kantons Appenzell-ARh. auf die "schreiende Ungerechtigkeit" hingewiesen, die darin bestehe, "dass Steuerpflichtige eines Kantons einer unvergleichlich höheren Belastung ausgesetzt sein sollen als diejenigen anderer Kantone - trotz ganz bedeutend grösserer Sparsamkeit des öffentlichen Haushaltes - einfach deshalb, weil sie zusammen verhältnismässig ärmer sind als die Gemeinschaft der Steuerpflichtigen in einem andern Kanton." (6)

Solche Aeusserungen beweisen, dass offenbar die bisherigen interkantonalen Finanzausgleichsmassnahmen - Primarschulsubventionen, nach der Leistungsfähigkeit abgestufte Subventionen an Gewässerkorrekturen und für den Ausbau von Alpenstrassen, Bergbauernhilfe, Privatbahnsanierung usw. - ungenügend waren. Es ist denn auch das Ziel der Bundesfinanzreform, den bestehenden interkantonalen Finanzausgleich auszubauen und auf eine tragfähigere Basis zu stellen. Voraussetzung eines jeden zusätzlichen interkantonalen Finanzausgleiches ist aber, dass die "ausgleichsbedürftigen" Kantone alles unternommen haben, um ihre eigenen Fiskalquellen auszubauen, ihr Steuersystem zu verbessern

---

5) Vgl. Abegg, a.a.O., S. 95 ff.

6) Bbl. 1948/I/S. 554.

Tabelle 21

Ausbau des interkantonalen Finanzausgleiches durch Verteilung von 10 %  
des Wehrsteuer-Ertrages nach Massgabe der Wohnbevölkerung  
Jahres-Durchschnitt 1941/44  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | 10 % des jähr-<br>lichen kanto-<br>nalen Wehr-<br>steuer-Anteiles | Kantonale<br>Anteile<br>auf Grund<br>der Wohn-<br>bevölkerung | Ausgleichs-<br>beträge |
|----------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------|
| Zürich         | 3 799                                                             | 2 284                                                         | - 1 515                |
| Bern           | 2 134                                                             | 2 469                                                         | + 335                  |
| Luzern         | 454                                                               | 700                                                           | + 246                  |
| Uri            | 35                                                                | 92                                                            | + 57                   |
| Schwyz         | 95                                                                | 225                                                           | + 130                  |
| Obwalden       | 27                                                                | 69                                                            | + 42                   |
| Nidwalden      | 42                                                                | 59                                                            | + 17                   |
| Glarus         | 172                                                               | 118                                                           | - 54                   |
| Zug            | 133                                                               | 124                                                           | - 9                    |
| Freiburg       | 229                                                               | 515                                                           | + 286                  |
| Solothurn      | 550                                                               | 525                                                           | - 25                   |
| Basel-Stadt    | 947                                                               | 576                                                           | - 374                  |
| Basel-Land     | 381                                                               | 320                                                           | - 61                   |
| Schaffhausen   | 246                                                               | 182                                                           | - 64                   |
| Appenzell-ARh. | 107                                                               | 152                                                           | + 45                   |
| Appenzell-IRh. | 14                                                                | 45                                                            | + 31                   |
| St. Gallen     | 724                                                               | 969                                                           | + 245                  |
| Graubünden     | 242                                                               | 434                                                           | + 192                  |
| Aargau         | 949                                                               | 916                                                           | - 33                   |
| Thurgau        | 355                                                               | 468                                                           | + 113                  |
| Tessin         | 258                                                               | 548                                                           | + 290                  |
| Vaud           | 1 038                                                             | 1 163                                                         | + 125                  |
| Vallais        | 338                                                               | 502                                                           | + 164                  |
| Neuchâtel      | 400                                                               | 399                                                           | - 1                    |
| Genève         | 778                                                               | 593                                                           | - 185                  |
| S c h w e i z  | 14 447                                                            | 14 447                                                        | -                      |

Quelle: Unveröffentlichte Statistik der Eidg. Finanzverwaltung.

und die Steuermoral der Pflichtigen zu heben. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, einen Verteilungsschlüssel zu finden, der der Finanzkraft und dem Finanzbedarf der einzelnen Kantone möglichst genau angepasst ist und der die Zustimmung aller Kantone findet, vor allem auch derjenigen, die die Ausgleichsbeiträge zu zahlen haben.

Wir können im Rahmen dieser Arbeit das weitschichtige Problem des eidgenössischen interkantonalen Finanzausgleich nur andeuten. Ein künftiger Ausbau des interkantonalen Finanzausgleich wird durch andere Massnahmen erfolgen müssen als mittels den kantonalen Anteilen. Wir denken hier vor allem an die Subventionen, obwohl sich im Prinzip die Anteile vielleicht besser eignen würden als die zweckgebundenen Subventionen.

In Tabelle 22 sind für die Jahre 1932, 1938, 1940 und 1942 die Anteile in Beziehung gesetzt zu den gesamten wirklichen Einnahmen der Kantone und zum Ertrag der kantonalen Steuern. In den Kantonen Schwyz, Obwalden und Nidwalden betrugen die Anteile schon 1932 - vor der Erhebung der Krisenabgabe - über 70 % der kantonalen Steuern. Eine beträchtliche Bedeutung hatten sie auch im Budget der Kantone Uri und Appenzell-ARh. erlangt. In Basel-Stadt und Genf hingegen waren sie mit 5,8 % und 7,7 % weit unter dem Landesdurchschnitt. Stellt man 1932 die Anteile den gesamten wirklichen Einnahmen der Kantone gegenüber, so ergibt sich ein ausgeglicheneres Bild. Nur Schwyz und Zug stehen bedeutend über dem Landesdurchschnitt von 6,1 %, während Basel-Stadt mit 2,7 % den Schluss einnimmt.

Das Jahr 1938 zeigt keine grossen Veränderungen; dank der hohen Beteiligung an der Krisenabgabe hat absolut die Bedeutung der Anteile zugenommen, gleichzeitig hatten infolge der Besserung der Wirtschaftslage aber auch die wirklichen Einnahmen und die Steuern der Kantone eine Erhöhung erfahren.

1940 ist insofern von Interesse, als in diesem Jahr grosse Summen aus dem Abwertungsgewinn der Nationalbank auf die Kantone verteilt wurden. Die Anteile betrugen daher im Durchschnitt aller Kantone rund ein Fünftel der gesamten wirklichen Einnahmen und über 60 % des kantonalen Steuerertrages. Mehr als ein Drittel aller wirklichen Einnahmen der Kantone Schwyz, Nidwalden und Zug waren im Jahre 1940 Anteile an Bundeseinnahmen. Für Zürich stellte sich die Quote auf 20 %, für Solothurn und St. Gallen auf 24 bzw. 27 %. Vergleicht man hingegen 1940 die Anteile mit den kantonalen Steuern, so zeigt es sich, dass in diesem Jahr nicht weniger als 10 Kantone, nämlich Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Appenzell-ARh., Appenzell-IRh., St. Gallen und Thurgau aus den Anteilen grössere Einnahmen bezogen als aus der Gesamtheit ihrer Steuern. Bei weiteren 11 Kantonen betrugen die Anteile mehr als 50 % der Steuereinnahmen.

Aus der Zusammenstellung für das Jahr 1942 ist deutlich der Einfluss der hohen kantonalen Beteiligungen an der Wehrsteuer, am Wehropfer und an der

Tabelle 22. Wirkliche Einnahmen, Steuern und Anteile der Kantone

| Kantone        | Wirkliche Einnahmen<br>der Kantone |         |         |         | Ertrag der kantonalen<br>Steuern * |         |         |         |
|----------------|------------------------------------|---------|---------|---------|------------------------------------|---------|---------|---------|
|                | 1932                               | 1938    | 1940    | 1942    | 1932                               | 1938    | 1940    | 1942    |
| Zürich         | 107 860                            | 122 086 | 152 438 | 166 529 | 52 319                             | 55 868  | 60 220  | 71 328  |
| Bern           | 105 434                            | 118 655 | 162 161 | 155 693 | 50 118                             | 54 363  | 54 982  | 68 997  |
| Luzern         | 20 165                             | 24 439  | 33 006  | 30 020  | 6 740                              | 8 508   | 8 220   | 9 805   |
| Uri            | 1 848                              | 3 539   | 4 305   | 5 147   | 357                                | 379     | 380     | 426     |
| Schwyz         | 3 701                              | 4 974   | 8 089   | 6 310   | 737                                | 973     | 932     | 1 081   |
| Obwalden       | 1 891                              | 2 079   | 3 028   | 2 481   | 198                                | 225     | 224     | 224     |
| Nidwalden      | 1 084                              | 1 501   | 1 910   | 2 034   | 170                                | 208     | 205     | 219     |
| Glarus         | 5 078                              | 6 285   | 6 895   | 6 556   | 2 053                              | 2 385   | 2 167   | 2 837   |
| Zug            | 2 846                              | 3 400   | 5 008   | 4 141   | 1 233                              | 1 302   | 1 396   | 1 568   |
| Freiburg       | 18 576                             | 19 179  | 21 616  | 27 073  | 4 754                              | 5 112   | 4 784   | 5 377   |
| Solothurn      | 18 275                             | 21 734  | 28 296  | 29 517  | 5 589                              | 6 749   | 7 665   | 12 174  |
| Basel-Stadt    | 64 350                             | 75 394  | 82 318  | 84 643  | 30 242                             | 37 615  | 36 532  | 40 578  |
| Basel-Land     | 12 841                             | 13 503  | 18 258  | 17 862  | 4 465                              | 4 680   | 5 561   | 6 474   |
| Schaffhausen   | 8 355                              | 9 548   | 11 959  | 12 035  | 3 181                              | 3 430   | 3 842   | 4 437   |
| Appenzell-ARh. | 3 972                              | 4 828   | 7 100   | 5 987   | 843                                | 1 370   | 1 249   | 1 423   |
| Appenzell-IRh. | 1 197                              | 1 468   | 2 169   | 1 879   | 387                                | 452     | 435     | 527     |
| St. Gallen     | 30 516                             | 36 720  | 50 528  | 51 278  | 8 957                              | 10 850  | 11 197  | 13 539  |
| Graubünden     | 22 666                             | 26 165  | 28 292  | 26 000  | 5 322                              | 7 430   | 7 934   | 8 041   |
| Aargau         | 33 708                             | 37 221  | 49 728  | 47 578  | 12 764                             | 14 618  | 14 263  | 16 009  |
| Thurgau        | 17 671                             | 18 985  | 23 996  | 22 141  | 5 544                              | 5 858   | 5 431   | 6 225   |
| Tessin         | 19 989                             | 20 567  | 30 158  | 29 834  | 7 689                              | 8 375   | 8 818   | 11 428  |
| Vaud           | 47 628                             | 51 129  | 68 991  | 70 013  | 20 529                             | 22 348  | 20 809  | 25 983  |
| Valais         | 14 270                             | 15 104  | 17 520  | 23 301  | 4 498                              | 4 651   | 5 388   | 7 786   |
| Neuchâtel      | 18 271                             | 21 233  | 24 990  | 24 720  | 7 218                              | 9 530   | 9 057   | 11 363  |
| Genève         | 43 857                             | 44 408  | 50 716  | 50 843  | 27 398                             | 27 559  | 28 395  | 30 811  |
| S c h w e i z  | 626 049                            | 704 144 | 893 475 | 903 615 | 263 305                            | 294 847 | 300 086 | 358 660 |

\* Ohne Gemeindeanteile

\*\* Inkl. der Anteile am Abwertungsgewinn der Nationalbank

Quelle: Unveröffentlichte Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

in den Jahren 1932, 1938, 1940 und 1942. (in 1000 Franken)

| Kantonale Anteile an<br>Bundeseinnahmen |        |         |         | Kantonale Anteile in<br>Prozenten der<br>wirklichen Einnahmen |      |      |      | Kantonale Anteile in<br>Prozenten der<br>kantonalen Steuern |      |       |       |
|-----------------------------------------|--------|---------|---------|---------------------------------------------------------------|------|------|------|-------------------------------------------------------------|------|-------|-------|
| 1932                                    | 1938   | 1940**  | 1942    | 1932                                                          | 1938 | 1940 | 1942 | 1932                                                        | 1938 | 1940  | 1942  |
| 8 988                                   | 9 662  | 31 144  | 27 695  | 8,3                                                           | 7,8  | 20,4 | 16,6 | 17,1                                                        | 17,2 | 51,7  | 38,8  |
| 5 042                                   | 7 199  | 31 957  | 17 684  | 4,7                                                           | 6,1  | 19,7 | 11,4 | 10,0                                                        | 13,3 | 58,1  | 25,6  |
| 1 614                                   | 1 568  | 8 746   | 3 509   | 8,0                                                           | 6,4  | 26,5 | 11,7 | 23,9                                                        | 18,4 | 106,4 | 35,8  |
| 163                                     | 140    | 1 036   | 266     | 8,7                                                           | 4,0  | 24,0 | 5,2  | 45,6                                                        | 36,9 | 272,6 | 62,4  |
| 522                                     | 486    | 2 890   | 879     | 14,1                                                          | 9,8  | 35,7 | 13,9 | 70,8                                                        | 49,8 | 310,1 | 81,3  |
| 141                                     | 145    | 866     | 257     | 7,4                                                           | 7,0  | 28,6 | 10,4 | 71,2                                                        | 64,4 | 386,6 | 114,7 |
| 120                                     | 179    | 720     | 249     | 11,0                                                          | 11,9 | 37,7 | 5,2  | 70,5                                                        | 86,1 | 351,2 | 113,7 |
| 371                                     | 546    | 1 860   | 636     | 7,3                                                           | 8,6  | 27,0 | 9,7  | 18,0                                                        | 22,7 | 85,8  | 22,4  |
| 363                                     | 404    | 1 827   | 625     | 12,6                                                          | 11,8 | 36,5 | 15,1 | 29,4                                                        | 31,0 | 130,9 | 39,9  |
| 1 145                                   | 1 030  | 1 157   | 5 566   | 6,1                                                           | 5,3  | 5,3  | 20,6 | 24,0                                                        | 20,1 | 24,2  | 103,5 |
| 1 368                                   | 1 324  | 6 866   | 3 112   | 7,4                                                           | 6,0  | 24,3 | 10,5 | 24,4                                                        | 19,6 | 89,6  | 25,6  |
| 1 756                                   | 3 753  | 9 130   | 7 433   | 2,7                                                           | 4,9  | 11,1 | 8,8  | 5,8                                                         | 9,9  | 25,0  | 18,3  |
| 870                                     | 1 032  | 4 598   | 2 311   | 6,7                                                           | 7,6  | 25,2 | 12,9 | 17,2                                                        | 22,0 | 82,9  | 35,7  |
| 467                                     | 805    | 2 754   | 1 438   | 5,5                                                           | 8,4  | 23,0 | 11,9 | 14,6                                                        | 2,3  | 71,7  | 32,4  |
| 383                                     | 342    | 2 132   | 789     | 9,6                                                           | 7,0  | 30,0 | 13,1 | 45,4                                                        | 24,9 | 170,7 | 55,4  |
| 97                                      | 74     | 600     | 160     | 8,1                                                           | 5,0  | 27,7 | 8,5  | 25,0                                                        | 16,3 | 137,9 | 30,4  |
| 2 218                                   | 2 359  | 13 610  | 4 635   | 7,2                                                           | 6,4  | 26,9 | 9,0  | 24,7                                                        | 21,7 | 121,6 | 34,2  |
| 878                                     | 959    | 5 658   | 1 795   | 3,8                                                           | 3,7  | 20,0 | 6,9  | 16,4                                                        | 12,9 | 71,3  | 22,3  |
| 2 175                                   | 1 575  | 11 528  | 5 364   | 6,4                                                           | 4,2  | 23,2 | 11,3 | 17,0                                                        | 10,7 | 80,8  | 33,5  |
| 1 088                                   | 1 033  | 6 230   | 2 314   | 6,1                                                           | 5,4  | 26,0 | 10,5 | 19,6                                                        | 17,6 | 114,7 | 37,2  |
| 1 130                                   | 1 125  | 7 389   | 2 691   | 5,6                                                           | 5,4  | 24,5 | 9,0  | 14,6                                                        | 13,4 | 83,8  | 23,5  |
| 3 165                                   | 2 671  | 15 628  | 9 151   | 6,6                                                           | 5,2  | 22,7 | 13,1 | 15,4                                                        | 11,9 | 75,1  | 35,2  |
| 1 030                                   | 951    | 2 249   | 3 821   | 7,2                                                           | 6,2  | 12,8 | 16,4 | 22,8                                                        | 20,4 | 41,7  | 49,1  |
| 1 169                                   | 1 182  | 5 505   | 2 781   | 6,3                                                           | 5,5  | 22,0 | 11,3 | 16,1                                                        | 12,4 | 60,8  | 24,5  |
| 2 122                                   | 1 557  | 7 912   | 4 309   | 4,8                                                           | 3,5  | 15,6 | 8,5  | 7,7                                                         | 5,6  | 27,9  | 14,0  |
| 38 385                                  | 42 101 | 183 992 | 109 470 | 6,1                                                           | 6,0  | 20,6 | 12,1 | 14,5                                                        | 14,3 | 61,3  | 30,5  |

Tabelle 23. Wirkliche Einnahmen der

| Kantone        | Ertrag des Vermögens und der Betriebe |      |       | Kantonale Steuern |      |       | Uebrige Fiskaleinnahmen |      |      |
|----------------|---------------------------------------|------|-------|-------------------|------|-------|-------------------------|------|------|
|                | in 1000 Fr                            | in % | K     | in 1000 Fr        | in % | K     | in 1000 Fr              | in % | K    |
| Zürich         | 31 970                                | 14,3 | 47,4  | 102 829           | 46,0 | 152,4 | 18 055                  | 8,1  | 26,8 |
| Bern           | 33 492                                | 15,9 | 46,0  | 106 201           | 50,3 | 145,7 | 12 769                  | 6,1  | 17,5 |
| Luzern         | 9 252                                 | 18,5 | 44,8  | 17 770            | 35,5 | 86,0  | 3 920                   | 7,8  | 19,0 |
| Uri            | 369                                   | 8,5  | 13,5  | 1 154             | 26,4 | 42,3  | 842                     | 19,3 | 30,8 |
| Schwyz         | 1 398                                 | 16,0 | 21,0  | 2 820             | 32,2 | 42,4  | 962                     | 11,0 | 14,4 |
| Obwalden       | 707                                   | 22,4 | 34,8  | 497               | 15,8 | 24,4  | 490                     | 15,5 | 24,1 |
| Nidwalden      | 351                                   | 16,4 | 20,2  | 454               | 21,2 | 26,2  | 236                     | 11,0 | 13,6 |
| Glarus         | 1 431                                 | 14,3 | 41,2  | 4 241             | 43,4 | 122,0 | 556                     | 5,7  | 16,0 |
| Zug            | 414                                   | 7,3  | 11,3  | 2 095             | 37,1 | 57,2  | 602                     | 10,7 | 16,4 |
| Freiburg       | 10 378                                | 30,5 | 68,3  | 10 207            | 30,0 | 67,1  | 2 911                   | 8,5  | 19,1 |
| Solothurn      | 6 051                                 | 14,5 | 39,0  | 19 293            | 46,4 | 124,5 | 3 767                   | 9,1  | 24,3 |
| Basel-Stadt    | 19 574                                | 16,8 | 115,2 | 65 717            | 56,2 | 386,7 | 11 072                  | 9,5  | 65,1 |
| Basel-Land     | 4 163                                 | 17,2 | 44,1  | 10 422            | 43,1 | 110,4 | 2 013                   | 8,3  | 21,3 |
| Schaffhausen   | 4 286                                 | 24,0 | 79,7  | 6 959             | 38,9 | 129,4 | 1 234                   | 6,9  | 23,0 |
| Appenzell-ARh. | 1 879                                 | 25,5 | 42,0  | 2 317             | 31,4 | 51,8  | 502                     | 6,8  | 11,2 |
| Appenzell-IRh. | 579                                   | 23,2 | 43,3  | 779               | 31,2 | 58,2  | 175                     | 7,0  | 13,1 |
| St. Gallen     | 17 957                                | 27,6 | 62,7  | 24 679            | 38,0 | 86,2  | 4 632                   | 7,1  | 16,2 |
| Graubünden     | 7 465                                 | 18,9 | 58,2  | 13 814            | 34,9 | 107,7 | 2 553                   | 6,5  | 19,9 |
| Aargau         | 12 830                                | 18,3 | 47,4  | 26 006            | 37,2 | 96,2  | 6 516                   | 9,3  | 24,1 |
| Thurgau        | 9 245                                 | 27,1 | 66,9  | 12 021            | 35,2 | 87,0  | 3 671                   | 10,7 | 26,6 |
| Tessin         | 3 370                                 | 6,9  | 20,8  | 22 063            | 45,3 | 136,3 | 6 067                   | 12,5 | 37,5 |
| Vaud           | 12 661                                | 12,5 | 36,9  | 52 416            | 51,5 | 152,6 | 9 966                   | 9,8  | 29,0 |
| Valais         | 3 510                                 | 11,5 | 23,7  | 12 686            | 41,5 | 85,5  | 2 855                   | 9,3  | 19,2 |
| Neuchâtel      | 4 817                                 | 12,8 | 40,9  | 20 583            | 54,5 | 124,6 | 2 623                   | 7,0  | 22,2 |
| Genève         | 5 564                                 | 6,5  | 31,8  | 57 450            | 66,9 | 328,5 | 6 044                   | 7,0  | 34,6 |
| Schweiz        | 203 713                               | 16,0 | 47,8  | 595 473           | 46,7 | 139,6 | 105 033                 | 8,2  | 24,6 |

% = In Prozenten der gesamten wirklichen Einnahmen.

K = Pro Kopf der Wohnbevölkerung in Franken.

Quelle: Unveröffentlichte Statistik der eidgenössischen Steuerverwaltung.

# Kantone nach Quellen im Jahre 1947.

| Kantonale<br>Anteile an<br>Bundeseinnahmen |      |         |         | Bundesbeiträge |         |      | Uebrig<br>wirkliche<br>Einnahmen |         |      | Total der wirk-<br>lichen Einnahmen |         |       |
|--------------------------------------------|------|---------|---------|----------------|---------|------|----------------------------------|---------|------|-------------------------------------|---------|-------|
| in<br>1000 Fr                              | K    | in<br>% | in<br>% | in<br>1000 Fr  | in<br>% | K    | in<br>1000 Fr                    | in<br>% | K    | in<br>1000 Fr                       | in<br>% | K     |
| 27 365                                     | 40,6 | 10,2    | 2,0     | 29 245         | 13,1    | 43,3 | 14 209                           | 6,3     | 21,1 | 223 673                             | 100     | 331,6 |
| 23 309                                     | 32,0 | 8,9     | 2,2     | 24 653         | 11,7    | 33,8 | 10 436                           | 4,9     | 14,3 | 210 860                             | 100     | 289,3 |
| 4 947                                      | 23,9 | 7,3     | 2,6     | 10 288         | 20,6    | 49,8 | 3 833                            | 2,7     | 18,6 | 50 010                              | 100     | 242,1 |
| 594                                        | 21,8 | 10,0    | 3,6     | 1 239          | 28,4    | 45,4 | 167                              | 3,8     | 6,1  | 4 365                               | 100     | 159,9 |
| 1 247                                      | 18,7 | 9,8     | 4,5     | 1 716          | 19,6    | 25,8 | 604                              | 6,9     | 9,1  | 8 747                               | 100     | 131,4 |
| 279                                        | 13,7 | 5,1     | 3,7     | 909            | 28,8    | 44,7 | 270                              | 8,6     | 13,3 | 3 152                               | 100     | 155,0 |
| 455                                        | 26,2 | 16,5    | 4,7     | 480            | 22,4    | 27,7 | 168                              | 7,8     | 9,7  | 2 144                               | 100     | 123,6 |
| 961                                        | 27,6 | 7,7     | 2,1     | 2 198          | 22,5    | 63,2 | 379                              | 3,9     | 10,9 | 9 766                               | 100     | 280,9 |
| 1 194                                      | 32,6 | 17,4    | 3,8     | 971            | 17,2    | 26,5 | 366                              | 6,5     | 10,0 | 5 642                               | 100     | 154,0 |
| 2 707                                      | 17,8 | 5,2     | 2,8     | 5 352          | 15,7    | 35,2 | 2 504                            | 7,3     | 16,5 | 34 059                              | 100     | 224,0 |
| 5 187                                      | 33,5 | 10,1    | 2,4     | 4 455          | 10,7    | 28,8 | 2 816                            | 6,8     | 18,2 | 41 569                              | 100     | 268,3 |
| 8 374                                      | 49,3 | 6,5     | 0,7     | 8 333          | 7,1     | 49,0 | 3 773                            | 3,2     | 22,2 | 116 843                             | 100     | 687,5 |
| 2 790                                      | 29,6 | 9,1     | 2,4     | 2 326          | 9,6     | 24,6 | 2 497                            | 10,3    | 26,4 | 24 211                              | 100     | 256,4 |
| 1 684                                      | 31,3 | 7,5     | 1,9     | 2 833          | 15,9    | 52,7 | 882                              | 4,9     | 16,4 | 17 878                              | 100     | 332,5 |
| 987                                        | 22,0 | 10,9    | 2,5     | 1 102          | 14,9    | 24,6 | 594                              | 8,0     | 13,3 | 7 381                               | 100     | 164,9 |
| 165                                        | 12,3 | 3,7     | 2,9     | 552            | 22,1    | 41,2 | 248                              | 9,9     | 18,5 | 2 498                               | 100     | 186,6 |
| 7 499                                      | 26,2 | 9,6     | 2,0     | 6 833          | 10,5    | 23,9 | 3 379                            | 5,2     | 11,8 | 64 979                              | 100     | 227,0 |
| 2 275                                      | 17,7 | 3,9     | 1,9     | 9 741          | 24,6    | 76,0 | 3 675                            | 9,3     | 28,7 | 39 523                              | 100     | 308,2 |
| 10 106                                     | 37,4 | 12,0    | 2,4     | 9 419          | 13,5    | 34,8 | 5 137                            | 7,3     | 19,0 | 70 014                              | 100     | 258,9 |
| 3 444                                      | 25,0 | 7,6     | 2,5     | 4 516          | 13,2    | 32,7 | 1 259                            | 3,2     | 99,1 | 34 156                              | 100     | 247,3 |
| 3 374                                      | 20,8 | 5,0     | 1,9     | 8 435          | 17,3    | 52,1 | 5 376                            | 11,1    | 33,2 | 48 687                              | 100     | 300,7 |
| 7 907                                      | 23,0 | 5,7     | 2,1     | 10 060         | 9,9     | 29,3 | 8 667                            | 8,5     | 25,3 | 101 677                             | 100     | 296,1 |
| 2 811                                      | 19,0 | 6,5     | 2,7     | 5 814          | 19,0    | 39,2 | 2 906                            | 9,5     | 19,6 | 30 582                              | 100     | 206,2 |
| 3 978                                      | 33,7 | 8,4     | 2,1     | 3 812          | 10,1    | 32,3 | 1 940                            | 5,1     | 16,5 | 37 753                              | 100     | 320,2 |
| 5 385                                      | 30,8 | 5,2     | 1,1     | 2 896          | 3,4     | 16,6 | 8 521                            | 9,9     | 48,7 | 85 860                              | 100     | 491,0 |
| 129 024                                    | 30,2 | 8,1     | 1,8     | 158 178        | 12,4    | 37,1 | 84 606                           | 6,6     | 19,8 | 1 276 029                           | 100     | 299,1 |

1) Anteile an Bundessteuern

2) Uebrige Anteile

Kriegsgewinnsteuer erkennbar. Gegenüber dem letzten Vorkriegsjahr, 1938, war der Anteil der kantonalen Beteiligungen an den gesamten wirklichen Einnahmen von 6,0 auf 12,1 % gestiegen. Die Gesamtsumme der kantonalen Anteile erreichte 1942 109 Millionen Franken, das Total der kantonalen Steuern rund 358 Millionen, d.h. die Einnahmen aus den Anteilen betrugen beinahe 1/3 des gesamten kantonalen Steuerertrages.

Eine ähnliche Uebersicht für das Jahr 1947 vermittelt Tabelle 23, Seite 132/133. Die wirklichen Einnahmen der Kantone sind hier nach den wichtigsten Quellen aufgeteilt. Aus dieser Zusammenstellung ist ersichtlich, dass - verglichen mit der Kriegszeit - die Bedeutung der Anteile infolge der hohen kantonalen Steuereinnahmen der Nachkriegskonjunktur eher wieder abgenommen hat. Bedenklich ist aber, dass auch noch 1947 die Ueberweisungen vom Bund - Anteile und Subventionen - 22,3 % der wirklichen Einnahmen aller Kantone ausmachten. An der Spitze stehen dabei die Kantone Uri und Obwalden mit einer Quote von 42,0 bzw. 37,6 %.

## 2. DIE ZUKUNFTIGE GESTALTUNG DER KANTONALEN ANTEILE

Ihrer erheblichen finanziellen Bedeutung wegen wurden auch die kantonalen Anteile in die verschiedenen Lösungsversuche der Bundesfinanzreform einbezogen. Wir wollen uns im folgenden kurz mit den wichtigsten dieser Vorschläge befassen. Es kann sich dabei lediglich um Andeutungen handeln, da einerseits die Bestrebungen zur Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes bis heute noch zu keiner endgültigen Lösung geführt haben und andererseits die hier zur Darstellung gelangenden Projekte zum grössten Teil schon längst überholt sind.

Die kantonalen Anteile waren im Rahmen der Bundesfinanzreform in erster Linie Kompensations- und Tauschobjekte, d.h. sie wurden je nach dem Aufbau der betreffenden Lösungsvariante unverändert in den künftigen Finanzplan aufgenommen oder dann zu Gunsten des Bundes fallen gelassen. In gewissen Fällen wurde ihnen auch eine Aufgabe im interkantonalen Finanzausgleich zgedacht. Im allgemeinen aber waren sie ein rein zahlenmässiger Faktor und auf ihre ursprüngliche Begründung und Funktion wurde in der Regel wenig Rücksicht genommen. Dieses Vorgehen wurde durch die Tatsache erleichtert, dass manche Anteile keine Existenzberechtigung mehr hatten.

Im Vordergrund der Diskussionen um die Anteile stand die Beteiligung der Kantone am Militärpflichtersatz, am Ertrag des Alkoholmonopols, am Reinertrag der Nationalbank, an den Stempelabgaben und während kurzer Zeit auch der Anteil an der Wehr- bzw. der projektierten Tilgungssteuer. Hingegen blieb

die geltende Ordnung in der Verteilung der Einnahmen aus dem Handelsregister und den Patenttaxen der Handelsreisenden unangefochten. Die Anteile an der Krisenabgabe, am Wehropfer und an der Kriegsgewinnsteuer waren inzwischen wieder weggefallen.

Grössere Bedeutung erlangten die vier zuerst erwähnten kantonalen Anteile im Zusammenhang mit der Kontingentslösung, die nach dem Scheitern der Verständigungsbemühungen über eine direkte Bundessteuer in den Mittelpunkt rückte.

Der Expertenbericht zur Bundesfinanzreform hatte die Anteile nur in Verbindung mit dem vorgesehenen Ausbau des interkantonalen Finanzausgleichs erwähnt, über ihre zukünftige Gestaltung aber nichts ausgesagt. Einem grösseren Interesse begegnete diese Frage in den verschiedenen Kommissionen, in den Vernehmlassungen der Kantone, Parteien und Wirtschaftsverbände, sowie in den Bottschaften des Bundesrates.

Unter den Kantonen befürwortete u.a. Zürich die Aufhebung des kantonalen Anteils am Ertrag des Militärpflichtersatzes, da er der heutigen Ordnung im Militärwesen nicht mehr entspreche. Der Wegfall der Anteile am Nationalbank-Reingewinn, am Ertrag des Alkoholmonopols, der Stempelabgaben und der Patenttaxen der Handelsreisenden sollte ebenfalls geprüft werden. Zürich schlug ferner vor, 10 % des Stempelabgaben-Ertrages für den zusätzlichen interkantonalen Finanzausgleich zu verwenden. (1) Ähnlich äusserte sich der Kanton Solothurn. Die Konservative Volkspartei, die bestrebt war, die direkte Bundessteuer auszuschalten, führte in ihrer "Vernehmlassung" aus, dass es grundsätzlich einer sauberen Trennung der Fiskalhoheiten des Bundes und der Kantone widerspreche, wenn die Kantone an Bundeseinnahmen beteiligt seien. Immerhin könnten gewisse Anteile aus Gründen des interkantonalen Finanzausgleichs beibehalten werden. (2) Einen generellen Verzicht der Kantone auf ihre Anteile befürworteten die Liberale Partei, der Handels- und Industrieverein, der Schweizerische Gewerbeverband und die Schweizerische Bankiersvereinigung. Die Ueberlegungen, die zu dieser Stellungnahme führten, waren bei jeder Gruppe wieder andere. Oftmals wurden die Anteile einfach darum gestrichen, weil die betreffende Summe noch fehlte um das Budget des Bundes auszugleichen. Eine starke Herabsetzung der Anteile forderten die Freisinnig-demokratische Partei und der Landesring der Unabhängigen.

Auf der andern Seite lehnten u.a. Appenzell-IRh, Schwyz und Obwalden eine Reduktion oder gar Aufhebung der Anteile energisch ab. Die Regierung von Appenzell-IRh. erklärte (3), dass sie auf die bisherigen Anteile auf keinen

---

1) "Vernehmlassungen" a.a.O., S. 5 ff.

2) "Vernehmlassungen" a.a.O., S. 150 ff.

3) "Vernehmlassungen" a.a.O., S. 78 ff.

Fall verzichten könne. "Diese Einnahmen sind feste und notwendige Pfeiler unserer kantonalen Finanzordnung." Aus dieser Äusserung geht erneut hervor, welche Bedeutung die Anteile heute im Finanzhaushalt gewisser Kantone erlangt haben. Bemerkenswert ist auch, dass sich gerade die vom bestehenden Anteilssystem nicht sonderlich begünstigten Kantone für ihre Beibehaltung einsetzten. Eine Aufhebung der kantonalen Beteiligungen am Nationalbank- und Alkoholmonopol-Ertrag, an den Patenttaxen und Stempelabgaben bedeute übrigens, so führte Schwyz aus (4), eine Beeinträchtigung des bestehenden interkantonalen Finanzausgleichs. Die gleiche Ansicht vertrat Obwalden. (5) Verschiedene Vertreter der kantonalen Finanzdirektoren in der Expertenkommission haben ferner darauf aufmerksam gemacht, dass eine Kürzung der Anteile nur dann in Frage kommen könne, wenn gleichzeitig die Kantone von gewissen Aufgaben entlastet würden.

Der Bundesrat stimmte in seiner Botschaft vom 22. Januar 1948 der von verschiedener Seite vorgeschlagenen Aufhebung der kantonalen Stempelabgaben-Anteile zu. Auch der Verzicht der Kantone auf ihren Anteil am Militärpflichtersatz sei ohne weiteres gerechtfertigt, da die Aufgabenverteilung im militärischen Sektor schon längst nicht mehr der Ordnung von 1874 entspreche. Ähnliche Gründe liessen sich auch für einen Wegfall der kantonalen Beteiligung am Reinertrag der Nationalbank anführen. Hingegen lehnte der Bundesrat jene Vorschläge ab, die eine Uebertragung der gesamten Einnahmen aus den Patenttaxen der Handelsreisenden an den Bund vorsahen. Eine solche Regelung müsse bewirken, dass die Kantone in Zukunft an der sorgfältigen Durchführung des Handelsreisendengesetzes nicht mehr interessiert seien. Die gleiche Ansicht vertrat der Bundesrat in bezug auf den Alkoholmonopol-Anteil. Er schlug ferner vor, die Kantone an der projektierten Tilgungssteuer mit 10 % zu beteiligen.

Die Kommission des Ständerates und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren verlangten in der Folge vom Bundesrat Auskunft über die unmittelbare finanzielle Tragweite seiner Vorschläge. Die ständerätliche Kommission wünschte im übrigen auch über die finanziellen Auswirkungen von tilgungssteuerfreien Lösungen unterrichtet zu werden.

Obwohl die Varianten, die auf Grund dieser Anfragen ausgearbeitet wurden, durch die weitere Entwicklung der Bundesfinanzreform bedeutungslos geworden sind, wollen wir hier kurz darauf eintreten, da auch die kantonalen Anteile in diese Regelung miteinbezogen wurden.

Die Berechnungen gingen davon aus, dass der Bund zur Deckung seines zukünftigen Finanzbedarfes einen Tilgungssteuer-Ertrag von 150 Millionen Franken

---

4) "Vernehmlassungen" a.a.O., S. 34 ff.

5) "Vernehmlassungen" a.a.O., S. 45 ff.

benötigen werde. Die Kantone sollten, wie bereits erwähnt, am Ergebnis mit 10 % beteiligt werden, dafür aber auf ihre Anteile am Nationalbank-Reinertrag, an den Stempelabgaben und am Militärpflichtersatz verzichten. Die finanziellen Auswirkungen dieses bundesrätlichen Projektes sind aus Tabelle 24 ersichtlich.

In den Jahren 1948 und 1949 zeigte es sich dann immer mehr, dass eine Verständigung über die direkte Bundessteuer nicht zu erzielen war. Es blieb schliesslich nichts anderes übrig, als das Scheitern der Verhandlungen einzugestehen und nach neuen Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Eine grundsätzliche Finanzreform war in weite Ferne gerückt.

Die Bemühungen, die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes auf anderen Wegen doch noch zu einem guten Ende zu bringen, nahmen ihren Fortgang. Das Projekt der kantonalen Kontingente trat in den Vordergrund, obwohl von verschiedener Seite wiederholt darauf hingewiesen wurde, dass eine solche Regelung der bisherigen Entwicklung und dem ganzen Wesen des eidgenössischen Finanzausgleichs in jeder Beziehung widerspreche.

Im folgenden sollen kurz die wichtigsten Kontingents-Lösungen, die nach dem Fallenlassen der direkten Bundessteuer im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion standen, betrachtet werden. Die Reihe dieser Vorschläge zeichnet sich auf den ersten Blick dadurch aus, dass die Höhe der Kontingente, die den Kantonen zugemutet wurden, sich stetig verkleinerte. Zuerst sprach man von einem Gesamtkontingent von 180 und 150 Millionen, das durch die Kantone aufgebracht werden sollte; in der letzten Variante begnügte man sich mit 70 Millionen. Selbst diese Summe liegt nach der Meinung verschiedener Kantonsvertreter an der oberen Grenze. Es zeigte sich von allem Anfang an, dass ein Ziel der Bundesfinanzreform, nämlich die Schonung der kantonalen Finanzautonomie, auch auf dem Weg über die kantonalen Kontingente nicht erreicht werden konnte. Das Aufbringen der Kontingentsleistungen, verbunden mit den notwendigen Sicherungsmassnahmen des Bundes, würde die kantonale Finanzhoheit viel stärker einschränken, als es je durch eine direkte Bundessteuer geschah. Zudem blieb die grosse Frage unbeantwortet, ob bei diesem Vorgehen der Bund die notwendigen Mittel erhalten würde um seine Finanzlage zu stabilisieren.

Eines der ersten Kontingents-Projekte ging gleichermassen wie die bundesrätliche Vorlage über die Tilgungssteuer von der Annahme aus, dass der Bund in Zukunft auf zusätzliche Einnahmen in der Höhe von 150 Millionen Franken angewiesen sei. Diese Summe sollte nun durch kantonale Kontingente aufgebracht werden. Die Auswirkungen einer solchen Kontingentsleistung auf die kantonalen Finanzhaushalte wären geradezu verheerend. (Vgl. Tabelle 25). Um seinen Verpflichtungen nachzukommen und um gleichzeitig den Wegfall der bisherigen Anteile auszugleichen, müsste z.B. der Kanton Nidwalden seine kantonalen Steuern um 137,5 % erhöhen, der Kanton Zug um 88,6 %, die Kantone Obwalden und Uri

Tabelle 24. Die Neuordnung der kantonalen Anteile auf Grund des Tilgungssteuer-Projektes des Bundesrates. (in 1000 Franken)

Annahme: 150 Millionen Franken Tilgungssteuer-Ertrag für den Bund  
17 Millionen Franken Kantonsanteile.

| Kantone        | Kantonale Steuern 1947 | Kantonale Anteile nach der bisherigen Regelung | Kantonale Anteile nach dem Vorschlag des Bundesrates *) | Ausfall         |                                     |
|----------------|------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------|
|                |                        |                                                |                                                         | in 1000 Franken | in Prozenten der kantonalen Steuern |
| Zürich         | 103 671                | 18 456                                         | 6 345                                                   | 12 111          | 11,68                               |
| Bern           | 107 111                | 14 694                                         | 5 032                                                   | 9 662           | 9,02                                |
| Luzern         | 18 212                 | 3 388                                          | 1 150                                                   | 2 238           | 12,29                               |
| Uri            | 1 168                  | 394                                            | 137                                                     | 257             | 22,00                               |
| Schwyz         | 3 028                  | 943                                            | 322                                                     | 621             | 20,51                               |
| Obwalden       | 432                    | 221                                            | 75                                                      | 146             | 33,80                               |
| Nidwalden      | 456                    | 304                                            | 105                                                     | 199             | 43,64                               |
| Glarus         | 4 906                  | 741                                            | 255                                                     | 486             | 9,91                                |
| Zug            | 1 860                  | 730                                            | 254                                                     | 476             | 25,59                               |
| Freiburg       | 10 441                 | 1 974                                          | 657                                                     | 1 317           | 12,61                               |
| Solothurn      | 17 027                 | 3 241                                          | 1 105                                                   | 2 136           | 12,54                               |
| Basel-Stadt    | 64 083                 | 5 671                                          | 1 969                                                   | 3 702           | 5,78                                |
| Basel-Land     | 10 198                 | 2 045                                          | 702                                                     | 1 343           | 13,17                               |
| Schaffhausen   | 6 531                  | 1 110                                          | 380                                                     | 730             | 11,18                               |
| Appenzell-ARh. | 2 518                  | 667                                            | 227                                                     | 440             | 17,47                               |
| Appenzell-IRh. | 726                    | 142                                            | 49                                                      | 93              | 12,81                               |
| St. Gallen     | 27 333                 | 5 027                                          | 1 717                                                   | 3 310           | 12,11                               |
| Graubünden     | 13 555                 | 1 732                                          | 593                                                     | 1 139           | 8,40                                |
| Aargau         | 26 620                 | 5 309                                          | 1 812                                                   | 3 497           | 13,14                               |
| Thurgau        | 10 137                 | 2 341                                          | 797                                                     | 1 544           | 15,23                               |
| Tessin         | 16 893                 | 2 382                                          | 814                                                     | 1 568           | 9,28                                |
| Vaud           | 47 937                 | 6 373                                          | 2 162                                                   | 4 211           | 8,78                                |
| Valais         | 10 704                 | 2 024                                          | 698                                                     | 1 326           | 12,39                               |
| Neuchâtel      | 21 805                 | 2 877                                          | 976                                                     | 1 901           | 8,72                                |
| Genève         | 56 365                 | 4 544                                          | 1 537                                                   | 3 007           | 5,33                                |
| Schweiz        | 583 717                | 87 330                                         | 29 870                                                  | 57 460          | 9,84                                |

\*) Militärpflichtersatz: 8 % Bezugsprovision.

Alkoholmonopol: Verteilung gemäss Wohnbevölkerung 1941.

Tilgungssteuer: 10 %, ca. 17 Millionen Franken.

Quelle: Bbl. 1948/II/S. 139.

Tabelle 25.

Vorschlag der Action pour la réforme du fisc fédéral (Projekt Regamey):  
Die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone bei einer Kontingentsleistung  
von 150 Mio. Franken und gleichzeitigem Wegfall verschiedener Anteile  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | Kantons-<br>steuern<br>1947<br>* | Wegfall kantonalcr Anteile |                                  |                                  |                     | Kantonales<br>Kontingent | Neubedarf<br>in<br>%<br>der<br>Kantons-<br>steuern |
|----------------|----------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------------|----------------------------------------------------|
|                |                                  | Stempel-<br>abgaben<br>**  | Militär-<br>pflicht-<br>ersatz** | National-<br>bank-<br>Reinertrag | Tilgungs-<br>steuer |                          |                                                    |
| Zürich         | 103 671                          | 2 657                      | 1 359                            | 540                              | 4 282               | 37 783                   | 45,0                                               |
| Bern           | 107 111                          | 2 889                      | 1 188                            | 583                              | 2 836               | 25 017                   | 30,4                                               |
| Luzern         | 18 212                           | 814                        | 328                              | 165                              | 529                 | 4 661                    | 35,7                                               |
| Uri            | 1 168                            | 106                        | 31                               | 22                               | 56                  | 491                      | 60,4                                               |
| Schwyz         | 3 028                            | 263                        | 88                               | 53                               | 124                 | 1 087                    | 53,3                                               |
| Obwalden       | 432                              | 81                         | 23                               | 16                               | 15                  | 131                      | 61,6                                               |
| Nidwalden      | 456                              | 68                         | 23                               | 14                               | 53                  | 469                      | 137,5                                              |
| Glarus         | 4 906                            | 140                        | 53                               | 28                               | 150                 | 1 325                    | 34,6                                               |
| Zug            | 1 860                            | 145                        | 45                               | 29                               | 146                 | 1 284                    | 88,6                                               |
| Freiburg       | 10 441                           | 602                        | 283                              | 122                              | 201                 | 1 775                    | 28,1                                               |
| Solothurn      | 17 027                           | 612                        | 280                              | 124                              | 634                 | 5 598                    | 42,6                                               |
| Basel-Stadt    | 64 083                           | 669                        | 339                              | 135                              | 1 450               | 12 793                   | 24,0                                               |
| Basel-Land     | 10 198                           | 377                        | 154                              | 76                               | 418                 | 3 684                    | 46,2                                               |
| Schaffhausen   | 6 531                            | 214                        | 87                               | 43                               | 218                 | 1 927                    | 38,1                                               |
| Appenzell-ARh. | 2 518                            | 183                        | 56                               | 36                               | 94                  | 827                      | 47,5                                               |
| Appenzell-IRh. | 726                              | 54                         | 12                               | 11                               | 10                  | 83                       | 23,4                                               |
| St. Gallen     | 27 333                           | 1 148                      | 412                              | 229                              | 862                 | 7 607                    | 37,5                                               |
| Graubünden     | 13 555                           | 513                        | 146                              | 103                              | 214                 | 1 887                    | 21,1                                               |
| Aargau         | 26 620                           | 1 076                      | 446                              | 216                              | 996                 | 8 793                    | 43,3                                               |
| Thurgau        | 10 137                           | 552                        | 207                              | 110                              | 382                 | 3 375                    | 45,6                                               |
| Tessin         | 16 893                           | 647                        | 199                              | 129                              | 335                 | 2 963                    | 25,3                                               |
| Vaud           | 47 937                           | 1 367                      | 588                              | 275                              | 1 124               | 9 911                    | 27,7                                               |
| Valais         | 10 704                           | 585                        | 158                              | 119                              | 262                 | 2 317                    | 32,1                                               |
| Neuchâtel      | 21 805                           | 478                        | 241                              | 94                               | 615                 | 5 436                    | 31,5                                               |
| Genève         | 56 365                           | 698                        | 413                              | 140                              | 994                 | 8 776                    | 19,6                                               |
| Schweiz        | 583 717                          | 16 938                     | 7 159                            | 3 413                            | 17 000              | 150 000                  | 33,3                                               |

\* Ohne Gemeindesteuern, aber inkl. Gemeindeanteile an Kantonssteuern.

\*\* Mittelcrtrag.

Quelle: Bbl. 1948/11/S. 142.

um 61,6 bzw. 60,4 %, der Kanton Zürich um 45 %, der Aargau um 43,3 %, Basel-Stadt um 24,0 % etc. Bei der Annahme dieser Lösung hätten im gesamtschweizerischen Durchschnitt, die Erträge der Kantonssteuern gegenüber 1947 um 33,3 % gesteigert werden müssen.

Zum Schluss sei noch das Kontingents-Projekt erwähnt, das Anfangs 1950 von der Einigungskonferenz der eidgenössischen Räte zur endgültigen parlamentarischen Lösung der Bundesfinanzreform erhoben wurde. Diese Vorlage, die den voraussichtlichen künftigen Finanzbedarf des Bundes nochmals herabsetzte - ob dies richtig ist, lässt sich bezweifeln - basierte auf einer kantonalen Kontingentsleistung von 70 Millionen Franken und einer direkten Bundessteuer von juristischen Personen. Auch auf Grund dieser Lösung hätten die Kantone in Zukunft auf ihre bisherigen Anteile am Militärpflichtersatz, an den Stempelabgaben, am Nationalbank-Reingewinn und an der Wehrsteuer verzichten müssen. Trotz des beträchtlich verminderten Gesamtkontingents wären die Auswirkungen für gewisse Kantone so hart gewesen, dass es fraglich erschien, ob sie ihre Kontingente je hätten aufbringen können (Vgl. Tabelle 26). Die Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung ergaben, dass im gesamtschweizerischen Durchschnitt die Kantonssteuern gegenüber 1947 um rund 30 % hätten erhöht werden müssen. Der Prozentsatz für die Kantone Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug und Appenzell-ARh. lag dabei beträchtlich über dem Landesmittel. Für diese Kantone wäre ein Neubedarf von über 50 % entstanden; im Falle des durch das bisherige Anteilsystem besonders begünstigten Nidwaldens gar von 120 %. Die Auswirkungen auf die kantonalen Steuerzahler wären selbstverständlich anders gewesen, da für sie die bisherige Belastung durch die eidgenössische Wehrsteuer weggefallen wäre. Ob die steuerliche Gesamtbelastung grösser oder kleiner geworden wäre, hängt davon ab, auf welchem Weg der betreffende Kanton seinen Kontingentsbetrag aufgebracht hätte. Es erübrigt sich aber über dieses Projekt der Einigungskonferenz der Bundesversammlung von 1950 weitere Spekulationen aufzustellen und zwar darum, weil auch dieser Vorschlag nie eine praktische Ausgestaltung erfahren hat.

Tabelle 26.

Kontingents-Lösung der Einigungskonferenz der Bundesversammlung von 1950:

Die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone bei einer Kontingentsleistung  
von 70 Mio. Franken und gleichzeitigem Wegfall verschiedener Anteile.  
(in 1000 Franken)

| Kantone        | Wegfall kantonaler Anteile |                                        |                                  |                 |          | Kantona-<br>les<br>Kontin-<br>gent<br>* | Kantonaler<br>Neubedarf |                                       |
|----------------|----------------------------|----------------------------------------|----------------------------------|-----------------|----------|-----------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
|                | Stempel-<br>abgaben        | Militär-<br>pflicht-<br>ersatz<br>1948 | National-<br>bank-<br>Reinertrag | Wehr-<br>steuer | Zusammen |                                         | in<br>1000<br>Franken   | in<br>%<br>der<br>Kantons-<br>steuern |
| Zürich         | 2 657                      | 1 607                                  | 540                              | 18 394          | 23 198   | 18 019                                  | 41 217                  | 39,8                                  |
| Bern           | 2 889                      | 1 369                                  | 583                              | 12 919          | 17 760   | 11 496                                  | 29 256                  | 27,2                                  |
| Luzern         | 814                        | 399                                    | 165                              | 2 421           | 3 799    | 2 118                                   | 5 917                   | 32,0                                  |
| Uri            | 106                        | 36                                     | 22                               | 185             | 349      | 169                                     | 518                     | 39,2                                  |
| Schwyz         | 263                        | 84                                     | 53                               | 578             | 978      | 529                                     | 1 507                   | 52,6                                  |
| Obwalden       | 81                         | 25                                     | 16                               | 82              | 204      | 82                                      | 286                     | 57,5                                  |
| Nidwalden      | 68                         | 25                                     | 14                               | 267             | 374      | 211                                     | 585                     | 120,6                                 |
| Glarus         | 140                        | 75                                     | 28                               | 924             | 1 167    | 618                                     | 1 785                   | 35,2                                  |
| Zug            | 145                        | 54                                     | 29                               | 682             | 910      | 586                                     | 1 496                   | 70,6                                  |
| Freiburg       | 602                        | 272                                    | 122                              | 1 053           | 2 049    | 918                                     | 2 967                   | 29,1                                  |
| Solothurn      | 612                        | 324                                    | 124                              | 2 804           | 3 864    | 2 133                                   | 5 997                   | 30,9                                  |
| Basel-Stadt    | 669                        | 616                                    | 136                              | 7 079           | 8 500    | 5 575                                   | 14 075                  | 21,4                                  |
| Basel-Land     | 377                        | 180                                    | 76                               | 1 955           | 2 588    | 1 837                                   | 4 425                   | 40,4                                  |
| Schaffhausen   | 214                        | 111                                    | 43                               | 908             | 1 276    | 858                                     | 2 134                   | 30,7                                  |
| Appenzell-ARh. | 183                        | 66                                     | 36                               | 523             | 808      | 581                                     | 1 389                   | 55,1                                  |
| Appenzell-IRh. | 54                         | 17                                     | 11                               | 48              | 130      | 47                                      | 177                     | 22,6                                  |
| St. Gallen     | 1 148                      | 508                                    | 229                              | 3 700           | 5 585    | 3 491                                   | 9 076                   | 31,4                                  |
| Graubünden     | 513                        | 187                                    | 103                              | 1 125           | 1 928    | 947                                     | 2 875                   | 20,8                                  |
| Aargau         | 1 076                      | 516                                    | 216                              | 4 491           | 6 299    | 3 708                                   | 10 007                  | 37,6                                  |
| Thurgau        | 552                        | 278                                    | 110                              | 1 766           | 2 706    | 1 720                                   | 4 426                   | 36,5                                  |
| Tessin         | 647                        | 239                                    | 129                              | 1 551           | 2 566    | 1 496                                   | 4 062                   | 17,7                                  |
| Vaud           | 1 367                      | 681                                    | 275                              | 5 681           | 8 004    | 4 632                                   | 12 636                  | 23,8                                  |
| Valais         | 585                        | 269                                    | 119                              | 1 040           | 2 013    | 808                                     | 2 821                   | 22,2                                  |
| Neuchâtel      | 478                        | 324                                    | 94                               | 2 793           | 3 689    | 2 378                                   | 6 067                   | 27,9                                  |
| Genève         | 698                        | 458                                    | 140                              | 5 360           | 6 656    | 5 043                                   | 11 699                  | 20,4                                  |
| S c h w e i z  | 16 938                     | 8 720                                  | 3 413                            | 78 329          | 107 400  | 70 000                                  | 177 400                 | 29,2                                  |

\*Basis Wehrsteuer 1948, natürliche Personen.

Quelle: Unveröffentlichte Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

### III. SCHLUSSWORT

Die unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg mit grosser Hoffnung und bemerkenswertem Eifer aufgenommenen Verhandlungen um die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes und der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, führten nicht zum Ziel. Es blieb schliesslich nichts anderes übrig als das Regime der "Uebergangsordnungen" einmal mehr zu verlängern. Der Ausbruch des koreanischen Krieges und die Anzeichen einer neuen weltweiten Aufrüstung zeigen im übrigen eine schreckliche Aehnlichkeit mit der Entwicklung in der zweiten Hälfte der dreissiger Jahre. Es scheint, dass es zu einer grundsätzlichen Neuordnung der eidgenössischen Finanzpolitik wiederum zu spät ist und dass man wird versuchen müssen, die jeweils auftretenden Probleme kurzfristig und provisorisch zu lösen.

Wir stehen heute aber zweifellos am Anfang einer neuen Entwicklungsperiode in der Geschichte des eidgenössischen Finanzausgleichs. Die bisherigen behelfsmässigen Mittel in der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen - dazu gehören in erster Linie die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen - dürften in Zukunft zu einer befriedigenden Ordnung nicht mehr ausreichen. Auf der Suche nach einem neuen Konzept war die Bundesfinanzreform nach dem zweiten Weltkrieg nur ein Anfang und dazu erst noch ein erfolgloser. Weitere Bemühungen sind unerlässlich. Es ist dies eine staatspolitische Notwendigkeit. Die sinnvolle Regelung des eidgenössischen Finanzausgleichs und die Neuordnung der interkantonalen Finanzbeziehungen geht weit über den Rahmen der Finanzwirtschaft hinaus. Sie ist eine entscheidende Voraussetzung für die gedeihliche Weiterentwicklung unseres Bundesstaates.

## LEBENS LAUF

Ich wurde am 21. März 1926 in Kobe (Japan) geboren. Nach der Rückkehr in die Schweiz besuchte ich die Primar- und Bezirksschule in Wettingen und Baden. Im Jahre 1941 trat ich in die Kantonale Handelsschule Zürich ein und bestand im Juni 1945 die Handelsmaturität. Meine volkswirtschaftlichen Studien an der Universität Zürich begann ich im Wintersemester 1945/46. Während den Semesterferien war ich mehrere Male bei der Schweizerischen Bankgesellschaft in Zürich und zeitweise bei einer grösseren Zürcher Tageszeitung tätig. Für das Schuljahr 1950-51 erhielt ich im Rahmen des internationalen Studentenaustausches und auf Empfehlung des Schweizerischen Schulrates eine Einladung an die Stanford University (Californien). Meine dortigen volkswirtschaftlichen Studien schloss ich im Juni 1951 mit dem Grad eines "Master of Economics" ab. Die Master-Dissertation hatte den Titel: "The Fiscal Policy of Switzerland During World War II." Die mündlichen Prüfungen an der Universität Zürich bestand ich am 16. Februar 1952.





